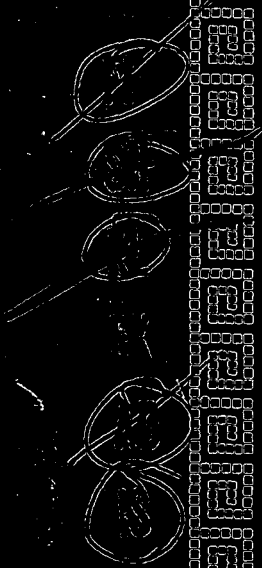


24/6



*Revue du*  
**MARCHÉ  
COMMUN**

LIBRARY

CENTIÈME NUMÉRO

MARS 1967



*à l'heure de l'Europe...*

**UNE DES  
CHANCES DE  
LA FRANCE**

## **LES TEXTILES ARTIFICIELS ET SYNTHÉTIQUES**



***Facteurs d'élévation du niveau de vie,***

parce qu'ils ont élargi le champ des applications textiles, simplifié la vie de tous les jours, et placé l'élégance à la portée de tous.



***Facteurs de stabilisation des prix,***

parce que textiles industriels, ils échappent aux fluctuations de cours des produits agricoles.



***Facteurs d'équilibre de la balance des comptes,***

à laquelle, en 1966, ils ont apporté 1 910 millions de francs.

*Revue du*  
**MARCHÉ  
 COMMUN**

3, RUE SOUFFLOT, PARIS-V<sup>e</sup> — Tél. : ODEon 23-42

**CENTIÈME NUMÉRO**

**SOMMAIRE**

<b>1958-1967</b> .....	105
------------------------	-----

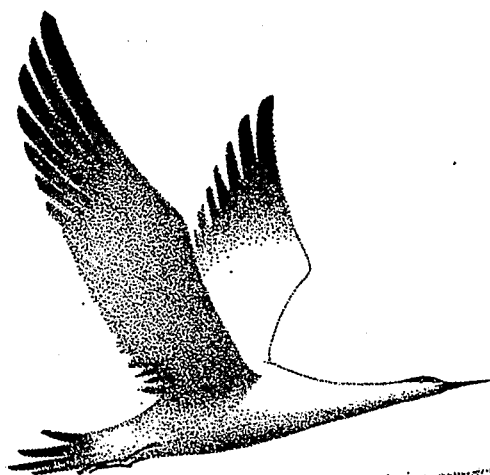
**LE MARCHÉ COMMUN — DIX ANS APRES SA SIGNATURE**

Robert MARJOLIN, Vice-Président à la Commission de la Communauté Economique Européenne .....	106
<b>Le développement économique français et le Marché Commun</b> , par François-Xavier ORTOLI, Commissaire Général au Plan .....	108
<b>De la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier au Marché Commun</b> , par Pierre URI, Ancien Directeur à la C.E.C.A., Ancien Conseiller Economique à la C.E.E. ....	111
<b>Souvenirs de négociations</b> , par Jean DONNEDIEU de VABRES, Ancien Secrétaire Général du Comité Inter-ministériel pour les questions de coopération économique européennes .....	118
<b>Quelques considérations sur la déconcentration et la délégation du pouvoir de décision dans la Communauté Economique Européenne</b> , par Emile NOEL, Secrétaire exécutif de la Commission de la C.E.E., et Henri ESTIENNE, Chef de Division à la Commission de la C.E.E. ....	127

**L'ECONOMIQUE ET LE SOCIAL DANS LE MARCHÉ COMMUN**

<b>La politique énergétique commune, ses étapes et ses difficultés</b> , par Pierre-Olivier LAPIE, Président du Groupe Intercommunautaire de l'Energie .....	134
<b>Les perspectives du Marché Commun européen pour la prochaine décennie</b> , par Jean SAINT-GEOURS, Directeur de la Prévision au Ministère de l'Economie et des Finances .....	142
<b>L'association à la C.E.E. est-elle une formule d'avenir ?</b> par Robert TOULEMON, Directeur à la Direction Générale des Relations Extérieures de la Commission de la Communauté Economique Européenne .....	145

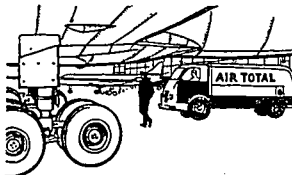
SODIPA



*Nous sillonnons l'espace... aussi*

Sur les grands aéroports internationaux, AIR TOTAL avitaille en carburants et lubrifiants, les moyens et longs courriers.

Dans ses laboratoires, TOTAL développe et contrôle la gamme des produits pétroliers qu'exigent les transports aériens d'aujourd'hui et de demain.



TOTAL produit, raffine, transporte, distribue sur les cinq continents, carburants, lubrifiants, combustibles et tous produits dérivés du pétrole.

**TOTAL**



<b>Le Marché Commun vu par les industriels Anglais</b> , par John DAVIES, Directeur Général à la Confederation of British Industries .....	151
<b>L'agriculture britannique et le Marché Commun</b> , par G. T. WILLIAMS, Président de la National Farmers' Union .....	154
<b>Dix ans de politique agricole commune</b> .....	160
<b>Dix ans de politique de la concurrence</b> , par Jacques LASSIER, Avocat à la Cour ....	167
<b>Bilan et perspectives de la politique commune des transports</b> , par Jacques DOUSSET, Chef de Division, Assistant du Directeur Général des Transports de la Commission de la Communauté Economique Européenne .....	174
<b>La technique communautaire d'harmonisation des législations : l'article 100</b> , par Jacques MEGRET, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, Jurisconsulte des Conseils des Communautés Européennes .....	181
<b>L'harmonisation des législations : les travaux effectués et en cours</b> , par Daniel VIGNES, Conseiller Juridique au Secrétariat des Conseils des Communautés Européennes ..	190
<b>Problèmes institutionnels posés par la mise en œuvre d'une politique sociale au niveau communautaire</b> , par E. HEYNIG, Directeur du Secrétariat Général des Conseils des Communautés Européennes .....	198
<b>Le rôle des pouvoirs publics nationaux dans la mise en œuvre du droit communautaire</b> , par Colette CONSTANTINIDES-MEGRET, Assistante près la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris .....	213
<b>Une contribution à l'effort scientifique et technique de l'Europe ; la documentation mécanisée de l'Euratom</b> , par A. MAUPERON et A. SIDET (Centre d'Information et de Documentation de l'Euratom) .....	221

*Les études publiées dans la Revue n'engagent  
que les auteurs, non les organismes, les services  
ou les entreprises auxquels ils appartiennent.*

*Pour le placement  
de vos  
épargnes,*



# **BONS DU TRÉSOR**

**(1 an — 2 ans — 3 ou 5 ans)**

## Zusammenfassung der wichtigsten in der vorliegenden Nummer behandelten Fragen

*Die Inhaltsangaben, die wir bisher regelmässig dem Titel der Artikel folgen liessen, werden von jetzt ab durch ausführlichere Zusammenfassungen ersetzt, die in die Zeitschrift eingefaltet werden.*

1958-1967 ..... 105

### ZEHNJÄHRIGER JAHRESTAG DER UNTERZEICHNUNG DES E.W.G.-VERTRAGS

Robert MARJOLIN, Vize-Präsident der E.W.G.-Kommission .....	106
<b>Die Wirtschaftsentwicklung Frankreichs und der Gemeinsame Markt</b> , von François-Xavier ORTOLI, Generalkommissar für den Französischen Wirtschaftsplan .....	108
<b>Von der Montanunion zum Gemeinsamen Markt</b> , von Pierre URI, ehem.Direktor bei der Montanunion, ehem.Wirtschaftsberater der E.W.G. ....	111
<b>Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen</b> , von Jean DONNEDIEU de VABRES, ehem.Generalsekretär des franz.Ministerkomites für europäische Wirtschaftszusammenarbeit .....	118
<b>Betrachtungen über die Entkonzentrierung und die Weitergabe der Entscheidungsgewalt in der E.W.G.</b> , von Emile NOEL, Exekutiv-Sekretär der E.W.G.-Kommission, und Henri ESTIENNE, Abteilungsleiter in der E.W.G.-Kommission .....	127

### WIRTSCHAFTS- UND SOCIALFRAGEN IM GEMEINSAMEN MARKT

<b>Die gemeinschaftliche Energiepolitik</b> , von Pierre-Olivier LAPËE, Vorsitzender der Gemeinschaftsgruppe Energie .....	134
<b>Die Aussichten des Gemeinsamen Markts im kommenden Jahrzehnt</b> , von Jean SAINT-GEOURS, Leiter der Prognosenabteilung im französischen Wirtschafts- und Finanzministerium .....	142
<b>Die Assoziation an die E.W.G.</b> , von Robert TOULEMON, Leiter der Generaldirektion Auslandsbeziehungen der E.W.G. ....	145

# SOCIÉTÉ GÉNÉRALE

BANQUE FONDÉE EN 1864 - CAPITAL F 150 MILLIONS  
*SIÈGE SOCIAL : 29, boulevard Haussmann, PARIS*

**BANQUE - BOURSE - CHANGE**

PRÊTS PERSONNELS IMMOBILIERS

**1.600 Agences et Bureaux en France et en Afrique**

Succursales, Filiales et Sociétés affiliées :  
AFRIQUE, ALLEMAGNE, ANGLETERRE, ARGENTINE, BELGIQUE, ESPAGNE,  
ETATS-UNIS, GRAND DUCHE DE LUXEMBOURG, SUISSE.

*Correspondants dans le monde entier*

**NUMÉRO SPÉCIAL**

**DE**

**DROIT SOCIAL**

OCTOBRE 1966

**L'IMPOT  
SUR LE CAPITAL**

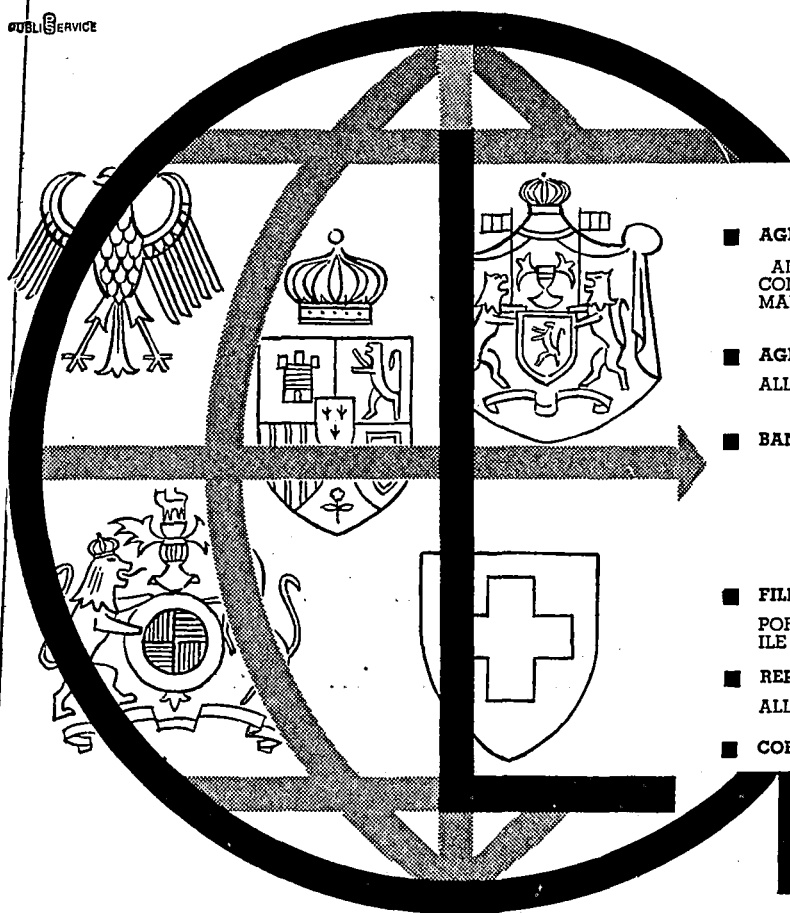
**par le Professeur Maurice ALLAIS**

LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE, 3, rue Soufflot, PARIS (5<sup>e</sup>) - C.C.P. Paris 1738-10

<b>Der Gemeinsame Markt in der Sicht der britischen Industriellen</b> , von John DAVIES, General Direktor der Confederation of British Industries .....	151
<b>Die britische Landwirtschaft und der Gemeinsame Markt</b> , von G. T. WILLIAMS, Vorsitzender des Britischen Bauernverbands .....	154
<b>Zehn Jahre gemeinsamer Agrarpolitik</b> .....	160
<b>Zehn Jahre Konkurrenzpolitik</b> , von Rechtsanwalt Jacques LASSIER .....	167
<b>Bilanz und Aussichten der gemeinsamen Verkehrspolitik</b> , von Jacques DOUSSET, Abteilungsleiter der Generaldirektion Verkehr der E.W.G.-Kommission .....	174
<b>Die E.W.G.-Technik der Angleichung der Gesetzgebungen : Art. 100</b> , von Jacques MEGRET, Referent im französischen Conseil d'Etat, Rechtsberater der Ministerräte der Europäischen Gemeinschaften .....	181
<b>Die Angleichung der Gesetzgebungen, Erreichtes und im Gang Befindliches</b> , von Daniel VIGNES, Rechtsberater des Sekretariats der Ministerräte der Europäischen Gemein- schaften .....	190
<b>Sozialpolitische E.W.G. Probleme</b> , von E. HEYNIG, Direktor des General Sekretariat des Ministerrat der E.W.G. ....	198
<b>Die Rolle der nationalen Staatsgewalten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts</b> , von Colette CONSTANTINIDES-MEGRET, Assistentin der Pariser Juristischen Fakultät .....	213
<b>Ein Beitrag zum wissenschaftlichen und technischen Fortschritt Europas : die mecha- nisierte Dokumentation Euratoms</b> , von A. MAUDERON und A. SIDET (von der Informationsabteilung Euratoms) .....	221

---

*Für die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Studien  
sind nur deren Verfasser, nicht jedoch die Organismen,  
Dienste oder Unternehmungen, denen sie angehören,  
verantwortlich.*



## UN RÉSEAU MONDIAL au service du commerce extérieur

**1.800 AGENCES**

- **AGENCES ET BANQUES ASSOCIEES EN AFRIQUE**  
ALGERIE - MAROC - TUNISIE - REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE  
CONGO - COTE D'IVOIRE - DAHOMEY - GABON - SENEGAL  
MALI - TCHAD - NIGER - NIGERIA - CAMEROUN - TOGO  
REPUBLIQUE DU SOUDAN
- **AGENCES A L'ETRANGER**  
ALLEMAGNE (SARRE) - ANGLETERRE - BELGIQUE - ESPAGNE  
LUXEMBOURG - PRINCIPAUTE DE MONACO - SUISSE
- **BANQUES ASSOCIEES**  
BRESIL : Banco Frances e Brasileiro  
PEROU : Banco de Lima  
VENEZUELA : Banco Provincial de Venezuela  
IRAN : Banque Etebarate Iran  
LIBAN : Banque G. TRAD (Crédit Lyonnais)  
GRECE : Banque Nationale d'Investissements
- **FILIALES**  
PORTUGAL : Crédit franco-portugais  
ILE DE LA REUNION : Banque de la Réunion
- **REPRESENTATIONS**  
ALLEMAGNE - ARGENTINE - ETATS-UNIS - ITALIE
- **CORRESPONDANTS DANS LE MONDE ENTIER**

**CRÉDIT LYONNAIS**

## NUMÉRO SPÉCIAL DE DROIT SOCIAL

Le "PROJET TUNC"  
et la réforme  
du droit des accidents  
de la circulation

LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE, 3, rue Soufflot, PARIS (5<sup>e</sup>) - C.C.P. Paris 1738-10

## Summary of the main questions dealt with in the present number

*The short summaries in English which usually follow the titles of articles is replaced in this issue by longer summaries which will be found in an insert in the present issue.*

<b>1958-1967</b> .....	105
------------------------	-----

### THE COMMON MARKET TEN YEARS AFTER SIGNATURE

Robert MARJOLIN, Vice President of the European Economic Community Commission	106
<b>French Economic development and the Common Market</b> , by François-Xavier ORTOLI, Commissioner-General for the Plan .....	108
<b>From the European Coal and Steel Community to the Common Market</b> , by Pierre URI, former director to E.C.S.C., former Economic Counsellor to E.E.C. ....	111
<b>Negotiation memories</b> , by Jean DONNEDIEU de VABRES, former secretary-general of the Interministerial committee for european economic cooperation questions ....	118
<b>Some considerations on de-concentration and delegation of power to take decisions, in the European Economic Community</b> , by Emile NOEL, Executive Secretary of the E.E.C. Commission and Henri ESTIENNE, Head of Division at the E.E.C. Commission	127

### ECONOMIC AND SOCIAL QUESTIONS IN THE COMMON MARKET

<b>The common power and energy policy, the stages of its development and its difficulties</b> , by Pierre-Olivier LAPIE, President of the inter-Community group for power and energy .....	134
<b>Perspectives for the next ten years of the European Common Market</b> , by Jean SAINT-GEOURS, Director of Forecasts at the Economics and Finance Ministry .....	142
<b>Association with E.E.C.</b> , by Robert TOULEMON, Director at the General Directorate for Foreign Relations of the European Economic Community Commission .....	145

## ***Pour le Marketing International***

- Pour connaître en détail tous les fournisseurs d'un article précis
- Pour TOUT connaître sur ces Fournisseurs : organisation, usines, programme de fabrication.

**Consultez**

# **KOMPASS**

*Une collection de répertoires économiques  
sans équivalent sur*

## **10 PAYS EN EUROPE**

- |                   |                              |
|-------------------|------------------------------|
| ● Belgique        | ● Hollande                   |
| ● Danemark        | ● Italie                     |
| ● Espagne         | ● Luxembourg                 |
| ● France          | ● Suisse                     |
| ● Grande-Bretagne | ● Allemagne (en préparation) |

KOMPASS-FRANCE PARAÎT CHAQUE ANNÉE EN SEPTEMBRE

**S. N. E. I.**

**27, rue du Mont-Thabor — PARIS-1<sup>er</sup> — Tél. 073-86-02**



## Summary of the main questions dealt with in the present number

*The short summaries in English which usually follow the titles of articles is replaced in this issue by longer summaries which will be found in an insert in the present issue.*

1958-1967 .....	105
-----------------	-----

### THE COMMON MARKET TEN YEARS AFTER SIGNATURE

Robert MARJOLIN, Vice President of the European Economic Community Commission	106
<b>French Economic development and the Common Market</b> , by François-Xavier ORTOLI, Commissioner-General for the Plan .....	108
<b>From the European Coal and Steel Community to the Common Market</b> , by Pierre URI, former director to E.C.S.C., former Economic Counsellor to E.E.C. ....	111
<b>Negotiation memories</b> , by Jean DONNEDIEU de VABRES, former secretary-general of the Interministerial committee for european economic cooperation questions ....	118
<b>Some considerations on de-concentration and delegation of power to take decisions, in the European Economic Community</b> , by Emile NOEL, Executive Secretary of the E.E.C. Commission and Henri ESTIENNE, Head of Division at the E.E.C. Commission	127

### ECONOMIC AND SOCIAL QUESTIONS IN THE COMMON MARKET

<b>The common power and energy policy, the stages of its development and its difficulties</b> , by Pierre-Olivier LAPIE, President of the inter-Community group for power and energy .....	134
<b>Perspectives for the next ten years of the European Common Market</b> , by Jean SAINT-GEOURS, Director of Forecasts at the Economics and Finance Ministry .....	142
<b>Association with E.E.C.</b> , by Robert TOULEMON, Director at the General Directorate for Foreign Relations of the European Economic Community Commission .....	145

## ***Pour le Marketing International***

- Pour connaître en détail tous les fournisseurs d'un article précis
- Pour TOUT connaître sur ces Fournisseurs : organisation, usines, programme de fabrication.

**Consultez**

# **KOMPASS**

*Une collection de répertoires économiques  
sans équivalent sur*

## **10 PAYS EN EUROPE**

- |                   |                              |
|-------------------|------------------------------|
| ● Belgique        | ● Hollande                   |
| ● Danemark        | ● Italie                     |
| ● Espagne         | ● Luxembourg                 |
| ● France          | ● Suisse                     |
| ● Grande-Bretagne | ● Allemagne (en préparation) |

KOMPASS-FRANCE PARAÎT CHAQUE ANNÉE EN SEPTEMBRE

**S. N. E. I.**

**27, rue du Mont-Thabor — PARIS-1<sup>er</sup> — Tél. 073-86-02**

<b>The Common Market as seen by British Industrialists</b> , by John DAVIES, Director-General of the Confederation of British Industries .....	151
<b>British Agriculture and the Common Market</b> , by G. T. WILLIAMS, President of the National Farmers' Union .....	154
<b>Ten years of common agricultural policy</b> .....	160
<b>Ten years of open competition policy</b> , by Jacques LASSIER, Advocate to the Court ..	167
<b>Balance sheet and perspectives for the common transport policy</b> , by Jacques DOUSSET, Head of Division, assistant to the Director-General for Transport at the European Economic Community Commission .....	174
<b>Community techniques for the harmonisation of legislation, Article 100</b> , by Jacques MEGRET, Maitre des Requetes to the Council of State, legal expert to the Council of the European Communities .....	181
<b>The harmonisation of legislations : works achieved and at present being carried out</b> , by Daniel VIGNES, Legal Counsellor to Secretariat of the Council of European Organisations .....	190
<b>Institutional problems raised by the drawing up of a social policy at a Community level</b> , by E. HEYNIG, Director of the General Secretariat of the European Community Councils .....	198
<b>The part played by national public powers in drawing up community law</b> , by Colette CONSTANTINIDES-MEGRET, Assistant to the Legal and Economic Sciences Faculty of Paris .....	213
<b>A contribution to the scientific and technical effort of Europe ; mechanised documentation in Euratom</b> , by A. MAUPERON and A. SIDET (Information and Documentation Centre of Euratom) .....	221

---

*Responsibility for the studies published in this Review belong to the authors alone ; the organisations, services, or undertakings to which they may belong are in no way involved.*

# LA REVUE FRANÇAISE DE L'ÉNERGIE

a consacré son numéro spécial d'octobre 1966 à cette réalisation française unique au monde

## L'USINE MARÉMOTRICE DE LA RANCE

*Édition synoptique en langues anglaise et française*

---

### SOMMAIRE

---

#### PREFACE ET INTRODUCTION

par MM. Raymond MARCELLIN, Ministre de l'Industrie.  
Jean COUTURE, Secrétaire Général de l'Energie au Ministère de l'Industrie.  
Charles CHEVRIER, Directeur de l'Electricité et du Gaz.  
Pierre MASSE, Président du Conseil d'Administration de l'Electricité de France.

#### LA PLACE DES MAREES DANS L'ÉVOLUTION DES CONCEPTIONS ÉNERGETIQUES,

par M. Pierre AILLERET, Directeur Général adjoint  
de l'E.D.F., Délégué Général aux problèmes scienti-  
fiques et techniques.

#### LES ASPECTS SCIENTIFIQUES DE L'ÉVOLUTION DES MAREES,

par M. Robert GIBRAT, Ingénieur Conseil de l'Elec-  
tricité de France pour les usines marémotrices ;  
Professeur d'Electricité industrielle à l'Ecole Natio-  
nale Supérieure des Mines de Paris.

#### LES ETUDES DU PROCÉDE DE COUPURE DE LA RANCE (1955-1960),

par MM. Albert CAQUOT, Membre de l'Institut,  
Didier OLIVIER-MARTIN, Directeur Général  
adjoint de l'E.D.F.,  
Pierre LEBAILLY, vice-Président de Tra-  
marance,  
Michel BANAL, Directeur adjoint à la  
Direction des Études et Recherches de  
l'E.D.F.

#### LES ETUDES DU GROUPE BULBE (1955-1960),

par MM. Georges GLASSER, Président-Directeur  
Général d'Alsthom,  
Francis AUROY, Contrôleur Général  
de l'équipement E.D.F.

#### LA DESCRIPTION GÉNÉRALE DE L'USINE MARÉMOTRICE ET DE SON ÉQUIPEMENT ELECTROMÉCANIQUE,

par MM. Henri CAILLEZ, Inspecteur Général  
à la Direction de l'Équipement de l'E.D.F.,  
Marc FARAL, Chef du Service « Electro-  
Mécanique » à la Région d'Équipement  
Hydraulique Marémotrice E.D.F.

#### L'EXECUTION DES TRAVAUX,

par MM. Georges MAUBOUSSIN,  
Directeur de la Région d'Équipement  
Marémotrice E.D.F.  
Raymond SOULAS,  
Directeur Général de Tamarance.

#### L'AMÉNAGEMENT DE LA RANCE ET SES APPORTS AUX TECHNIQUES HYDRO-ELECTRIQUES,

par M. Jean CABANIUS,  
Directeur de l'Équipement E.D.F.

#### L'APPORT DE L'USINE A LA BRETAGNE,

par M. Yvon BOURGES,  
Maire de Dinard, Président de l'Office de Tourisme  
de la Côte d'Émeraude.

*Nous vous signalons la création des :*

# CAHIERS DE L'INSTITUT INTERNATIONAL D'ÉTUDES SOCIALES

*L'Institut international d'Etudes Sociales créé par l'Organisation internationale du Travail en mars 1960 se consacre à des activités d'éducation et de recherche dans le domaine du travail et des questions sociales. Ses travaux, publiés jusqu'ici en langue anglaise, le seront également désormais en français sous le titre général de « Cahiers de l'Institut international d'Etudes sociales », chaque cahier étant consacré à un sujet déterminé.*

## **LES MIGRATIONS DE TRAVAILLEURS EN EUROPE :**

Analyse et compte rendu des discussions du Colloque de Genève d'octobre 1965, par P. GRANDJEAT, Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes (paru en octobre 1966).

## **LES PROBLEMES DU TRAVAIL ISSUS DE L'AUTOMATION ET DU PROGRES TECHNIQUE A BORD DES NAVIRES :**

Communications du Colloque d'Elseneur, de septembre 1965, et compte rendu par M. G. BONWICK, Capitaine au long cours (paru en janvier 1967).

## **LES NEGOCIATIONS COLLECTIVES DANS LES PAYS D'AFRIQUE :**

La négociation collective dans les pays anglophones et dans les pays francophones ; B. C. ROBERTS et L. GREYFIE de BELLECOMBE (parution : mai 1967).

## **LE ROLE DES RELATIONS PROFESSIONNELLES DANS LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE :**

Communications et compte rendu de la Conférence de Recherche de Genève (août-septembre 1964), par M. A. ROSS, Professeur à l'Université de Berkeley [Californie, Etats-Unis].

L'abonnement (4 cahiers) : France : 55 F — Etranger : 60 F.  
Le cahier : France : 15 F — Etranger : 16,50 F.

LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE, 3, rue Soufflot, PARIS (5<sup>e</sup>) — C.C.P. PARIS 1738-10 — Tél. ODE 23-42

CONSACRE UN NUMÉRO SPÉCIAL AU THÈME SUIVANT

# MARCHÉ DES TRANSPORTS ROUTIERS ET RELATIONS RAIL-ROUTE

## PRÉSENTATION.

par Sylvain WICKHAM,  
Professeur à l'Université de Lyon

## LA RÉGLEMENTATION PROFESSIONNELLE : EXPÉRIENCES COMPARÉES NÉERLANDAISES ET ALLEMANDES.

par le Professeur Hellmuth St. SEIDENFUS,  
Directeur de l'Institut des Transports de l'Université de Munster (République Fédérale d'Allemagne).

## COOPÉRATION ET COMPÉTITION RAIL-ROUTE, LE POINT DE VUE FERROVIAIRE.

par Roger GUIBERT,  
Directeur Général de la Société Nationale des Chemins de Fer Français.

## COOPÉRATION ET COMPÉTITION RAIL-ROUTE, LE POINT DE VUE ROUTIER.

par Hubert GHIGONIS,  
Délégué Général Adjoint de la Fédération Nationale des Transports Routiers.

## COMMISSIONNAIRES ET AFFRÈTEMENT ROUTIER, LE POINT DE VUE PROFESSIONNEL.

par MM. FATTON et VERDENNE  
Président et Secrétaire Général de l'Association Professionnelle des Commissionnaires de Transports Rhône-Alpes.

## COMMISSIONNAIRES ET AFFRÈTEMENT ROUTIER, LE POINT DE VUE DE L'ADMINISTRATION.

par Jean FORGET,  
Administrateur civil du Bureau de l'Economie des Transports,  
Service des Transports Routiers et des Transports urbains du Ministère de l'Équipement.

## LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU MARCHÉ DES TRANSPORTS ROUTIERS ET LE RECOURS AU TRANSPORT PRIVÉ : LE POINT DE VUE DES USAGERS.

par M. COTTINET,  
Conseiller Technique de la Confédération Nationale des Usagers des Transports.

## POLITIQUE TARIFAIRE COMMUNE ET LIBÉRATION DU MARCHÉ DES TRANSPORTS DANS UNE PERSPECTIVE D'INTÉGRATION EUROPÉENNE.

par Jacques DOUSSET,  
Assistant du Directeur Général de la Direction des Transports de la Communauté Economique Européenne.

## OBSERVATIONS TERMINALES.

présentées par Jean FORGET,  
Administrateur Civil du Bureau de l'Economie des Transports (Ministère de l'Équipement).

Le N° : 10 F.

Comme celui de l'an passé intitulé :  
« AUTOROUTES ET PROGRAMMATION ÉCONOMIQUE »,  
ce numéro publie les travaux issus des journées d'études  
organisées à Lyon par M. WICKHAM,  
professeur agrégé des Facultés de Droit



PARIS

GRAND HOTEL

# TERMINUS SAINT-LAZARE

387-36-80

108, Rue St-Lazare

TELEX 27646

400 CHAMBRES

SA

ROTISSERIE NORMANDE

## LA REVUE TRANSPORTS

étudie tous les aspects économiques et sociaux des différents modes de transport : air, mer, rail, route, voie d'eau, circulation urbaine.

*Revue de doctrine et d'étude* de haute tenue, elle s'adresse aux économistes, aux universitaires, aux membres dirigeants de l'administration et des grandes affaires pour qui elle constitue un instrument de travail indispensable.

Abonnement pour un an :  
France : 60 F      Etranger : 65 F

**PROSPECTUS, SPECIMENS  
ET TABLES  
SUR SIMPLE DEMANDE**

**EDITIONS  
TECHNIQUES ET ECONOMIQUES**  
3, rue Soufflot. — Paris-V°

COMPTE COURANT POSTAL PARIS 10737-10  
TELEPHONE : ODEON 23-42

**CEGEDUR**

## DIVISION PRODUITS ELECTRIQUES

tous tréfilés  
en cuivre, aluminium et  
leurs alliages

câbles et autres  
conducteurs nus en cuivre,  
aluminium et almelec

fils et  
méplats émaillés

89, rue de Tocqueville,  
Paris 17. tél. 227/09/00

## COMITÉ DE PATRONAGE

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. René BLONDELLE, Président de l'Assemblée des Chambres d'Agriculture ;

M. Maurice BOULADOUX, Président de la Confédération Internationale des Syndicats Chrétiens ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN, Président du Conseil National du Patronat Français ;

M. André MALTERRE, Président de la Confédération Générale des Cadres ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de la Chambre de Commerce de Paris et de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce de France et de l'Union Française ;

M. Pierre MASSÉ, Président du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Commissaire Général au Plan de Modernisation et d'Equipeement ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, Membre de l'Académie Française.

FONDATEUR : Edmond EPSTEIN

## COMITÉ DE RÉDACTION

Georges BREART  
Jean DENIAU  
Pierre DROUIN  
Mme Edmond EPSTEIN  
Pierre ESTEVA  
Renaud de la GENIERE

Bertrand HOMMEY  
Jacques LASSIER  
Michél LE GOC  
Patrice LEROY-JAY  
Jacques MAYOUX

Paul REUTER  
R. de SAINT-LEGIER  
Jacques TESSIER  
Daniel VIGNES  
Jacques VIGNES  
Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉS

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

3, rue Soufflot, PARIS-5°. Tél. ODEon 23-42

Abonnement annuel

France ..... 61 F                      Etranger ..... 66 F

Paiement par chèque de banque sur Paris, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

## REPERTOIRE DES ANNONCES

Air France, p. III couv. — Banque Nationale de Paris, p. IV couv. — Bons du Trésor, p. IV. — Cahiers de l'Institut International d'Etudes Sociales, p. XIII. — Cegedur, p. XV. — Compagnie Française du Pétrole Total, p. II. — Crédit Lyonnais, p. VIII. — Droit Social : Tunc, p. VIII. — Droit Social : Impôt sur le Capital, p. VI. — Hôtel Terminus, p. XV. — Kompass, p. X. — Revue Française de l'Energie, p. XII. — Revue « Transports », pp. XIV et XV. — Société Générale, p. VI. — Syndicat du Textile, p. II couv.



## 1958-1967

*L'anniversaire de la signature du Traité de Rome marque une étape importante pour la Revue du Marché Commun. En publiant son centième numéro, elle se souvient que, dans les premiers jours de 1958, elle est née pour devenir un instrument de réflexion et de préparation sur les problèmes complexes nés de l'application du Traité.*

*Il faut aussi rappeler que tout en se donnant une tâche rigoureusement apolitique, elle a, d'emblée, affirmé sa confiance dans la possibilité et dans la nécessité de faire de la Communauté Economique Européenne une réalité vivante. Le chef du gouvernement de l'époque lui faisait d'ailleurs publiquement confiance pour porter témoignage de la volonté française de contribuer avec résolution au succès du Marché Commun.*

*Le sommaire de la présente livraison illustre clairement les trois principales orientations qui n'ont cessé de s'imposer depuis l'origine. D'abord soucieuse de confronter les législations des pays membres entre elles et avec le Traité, la Revue poursuit cet effort de réflexion juridique en analysant les développements du droit communautaire.*

*Redevable ensuite envers ses lecteurs d'une information exacte sur l'activité des institutions et sur les problèmes de croissance de la Communauté, la Revue continue à donner une place de choix à des commentaires d'actualité sur les négociations qui se poursuivent aussi bien entre les Six qu'entre eux et l'extérieur.*

*Enfin, comme la participation au Marché Commun devient un facteur d'importance croissante pour la vie même des individus, des groupes et des entreprises, les problèmes économiques et sociaux posés par l'intégration économique européenne y sont évoqués de façon de plus en plus approfondie.*

*Cinq ans après ses débuts, la jeune Revue perdit cet animateur lucide qu'était EDMOND EPSTEIN. Elle lui devait d'avoir suivi simplement, avec obstination et en toute indépendance, le programme tracé à l'origine. Elle lui devait aussi cet effort constant, parfaitement exprimé par ses éditoriaux, pour appréhender l'avenir de l'œuvre entreprise avec la signature du Traité de Rome. La nécessité de progresser et de poursuivre, qu'il affirmait dans les dernières lignes écrites de sa main comme la seule solution pour le Marché Commun, méritait de rester la devise des animateurs de sa Revue.*

*Cet esprit de continuité, de progrès et de recherche sur les perspectives futures est celui que l'équipe d'aujourd'hui a tenté de préserver et qu'elle s'efforcera de faire prévaloir à l'avenir. Elle invite ses lecteurs à lui faire part de leurs réactions et de leurs suggestions afin que, par eux, s'élargisse l'échange des idées qui peuvent contribuer à la construction d'une Europe plus unie et plus forte.*

# LE MARCHE COMMUN - DIX ANS

**I**L y a dix ans, le 25 mars 1957, six pays prenaient un des plus étonnants paris de l'histoire : réunir en une Communauté l'ensemble de leurs forces économiques et humaines pour atteindre un plus haut degré de liberté et de prospérité.

Lors de la signature du Traité de Rome, les Gouvernements et les opinions publiques étaient conscients que cette décision engageait profondément l'avenir de leurs Six pays. Tous y voyaient le germe de changements considérables, mais il n'était pas possible de prévoir alors ni l'ampleur, ni la portée des changements ainsi décidés. Beaucoup même nourrissaient des craintes sur les chances de succès de l'entreprise et sur les bénéfices qui en résulteraient. Mais il faut reconnaître que le courage de ceux qui ont décidé l'Europe était à la mesure des ambitions qu'ils nourrissaient pour elle. Ils ont accepté les risques du changement et d'un changement radical puisqu'il s'agissait d'un mouvement général de rapprochement des législations, des économies, des politiques qui devait conduire à la solidarité et à l'unité. Pas un secteur n'a été épargné. Agriculteurs, travailleurs, industriels, professions libérales, hommes politiques ont relevé le défi. Depuis dix ans, que d'efforts et d'imagination déployés pour se rencontrer, que de concessions faites, que de risques acceptés ! Nos pays découvrent peu à peu que la construction de l'Europe, c'est la reconstruction de chacun d'eux dans son économie, ses lois, sa mentalité. Ce qui n'avait pas bougé, parfois depuis des siècles, s'est

mis en mouvement. Ce que l'on croyait une aventure économique, s'est révélé une remise en cause de toutes les habitudes et de toutes les structures, bref un large processus de rajeunissement.

En 1967, ce bilan d'anniversaire est celui d'un succès. Sans doute, les résultats n'ont-ils pas toujours été conformes aux prévisions. Dans certains cas, ils dépassèrent toute attente, dans d'autres ils sont demeurés en retrait des espoirs.

Une première constatation s'impose : les obligations du Traité ont été respectées sans que les clauses de sauvegarde aient eu à jouer gravement. La possibilité d'allonger les délais de mise en place de l'union douanière s'est révélée superflue. Les échéances ont été respectées et même dans certains cas, anticipées puisque, si la fin de la période de transition a bien été maintenue en 1970, la réalisation complète de l'union douanière a été avancée de dix-huit mois : il faut en voir la cause à la fois dans le désir de cueillir plus vite les fruits de l'union douanière et dans le souci de donner une impulsion à l'union économique, l'une devant entraîner l'autre. Mieux encore : les obligations inscrites dans le Traité ont été respectées, et cela sans dommage ; le profit a été général pour tous les secteurs et tous les pays. Sans doute, la vie de la Communauté, au cours de ces dix années, ne s'est-elle pas déroulée sans ombres. Nos pays ont connu certaines difficultés conjoncturelles et sectorielles. Il n'est cependant

# APRES SA SIGNATURE

pas possible de dire que la réalisation de la Communauté en fut la cause. Il est même probable que sans la Communauté, ces difficultés auraient été plus profondes et plus durables. D'ores et déjà, l'économie de nos pays a puisé dans cette nouvelle solidarité une plus grande stabilité, un meilleur équilibre et surtout un nouveau dynamisme.

Si ces succès, dans le domaine des échanges, ont répondu aux espoirs et même les ont dépassés, la Communauté n'a pas porté tous les fruits politiques que l'on en avait attendus. Si la prudence avait commandé de ne pas inscrire de tels développements politiques dans les textes, dans les esprits était né l'espoir qu'à l'image de l'économie, la vie politique de nos pays se fusionnerait rapidement et qu'une Europe politique apparaîtrait, plus vite peut-être que l'Europe économique dont elle aurait levé les derniers obstacles que l'on prévoyait considérables. La réalité n'en a pas décidé ainsi. Les faits politiques se sont révélés plus rebelles aux prévisions que les faits économiques. Le rapprochement des mentalités, des opinions publiques, des formes politiques s'est révélé plus complexe et plus lent qu'on ne l'avait escompté.

L'ensemble du bilan de ces dix années n'en est pas moins impressionnant. L'intérêt dont la Communauté est l'objet de la part de presque tous les Pays Tiers, qui songent à se joindre à elle ou cherchent à s'associer avec elle, est la meilleure

preuve qu'un fait nouveau, d'une importance encore imprévisible, est apparu dans notre monde : l'Europe. Déjà, la diplomatie et l'économie internationales ont été marquées par cette nouvelle réalité et dans un sens positif.

L'aventure n'en est encore cependant qu'à ses débuts. La confiance et le courage doivent demeurer les deux vertus des Européens. En effet, l'Europe ne fait que commencer la mutation qu'elle a choisi de vivre. Les résultats économiques de l'intégration sont encore faibles. L'unification des politiques économiques elle-même n'en est qu'à ses premiers balbutiements. Les changements survenus dans la vie des citoyens européens sont peu de chose comparés aux possibilités que leur offre cette nouvelle dimension continentale : il n'est pas d'industrie, pas de profession, pas de région, bref pas de destin personnel qui n'en sera affecté. Mais tous ces changements, même s'ils se traduisent par des difficultés passagères, devraient, comme le prouve cette première expérience de dix ans, conduire à d'immenses progrès, et dans tous les domaines, non seulement économique, mais aussi politique et culturel. C'est là une perspective que l'histoire offre rarement aux peuples.

Robert MARJOLIN,

*Vice-Président de la Commission  
de la Communauté Economique Européenne.*

# LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE FRANÇAIS ET LE MARCHÉ COMMUN

**D**IX ans ont passé depuis la signature du Traité de Rome.

Cet anniversaire invite tout naturellement à mesurer le chemin parcouru, mais aussi à confronter les principaux résultats de cette grande entreprise avec les craintes et les espoirs que le Marché Commun avait suscité à l'origine pour l'économie française. Même avant que l'on ait pleinement pris conscience de l'effet des réductions tarifaires qui allaient en découler, et des conséquences qu'allaient entraîner pour les Six les nouvelles relations économiques qui les unissaient, il est apparu que la France devrait tourner le dos à son long passé protectionniste et qu'il lui faudrait désormais orienter sa politique de croissance en tenant le plus grand compte des contraintes de la concurrence.

Le bilan des décisions intervenues depuis lors dans la Communauté Economique Européenne est imposant, et le développement économique français s'en trouve effectivement profondément marqué dans l'immédiat et pour les prochaines années.

On tient fréquemment l'union douanière instituée entre les Six pays pour un pari sur le dynamisme de nos entreprises ; quant aux politiques communes, on y voit au contraire une assurance contre l'inégalité des chances et la disparité des structures.

Qu'en a-t-il été ?

Sur le premier point, il n'est guère contestable que le pari de l'union douanière ait été généralement gagné par l'économie française.

Sans doute la période de démarrage du Marché Commun a-t-elle coïncidé avec une conjoncture exceptionnellement favorable. Par ailleurs, les inconvénients de l'inégalité des charges sociales ou fiscales ne se sont pas révélés à l'expérience, au cours des premières étapes du désarmement tarifaire, un handicap sérieux. Enfin, l'assainissement monétaire et financier de l'automne 1958 (dévaluation du franc de 17,5 %, rétablissement de la convertibilité externe, effort entrepris pour freiner la demande d'origine publique) avait ralenti la hausse excessive de nos prix intérieurs et rétabli les chances de nos exportateurs et la santé économique et financière de la France.

Les résultats sont rapidement apparus au moins à deux titres fort encourageants pour la France.

En premier lieu l'expansion n'a pas été compromise par la concurrence étrangère, bien au contraire. Le rythme de notre croissance a été rapide et soutenu, sauf pendant la période du relatif ralentissement de l'expansion provoqué par le plan de stabilisation entre 1963 et 1965, plan d'ailleurs conçu et appliqué à cause des nécessités de la concurrence et du refus de revenir aux facilités du protectionnisme et de l'isolement économique. Ainsi le taux d'augmentation de notre produit national, comme celui de l'Italie, est l'un des plus élevés parmi les principaux pays industrialisés.

En second lieu, notre commerce extérieur a connu un véritable bond en avant. Contrairement aux prévisions initiales, l'ensemble de nos expor-

François-Xavier ORTOLI  
Commissaire Général au Plan

tations, y compris les exportations industrielles, a augmenté d'une manière spectaculaire, et continue de croître au rythme annuel de 10 % environ. En ce qui concerne les produits agricoles, les résultats sont encore plus nets : la valeur de nos exportations agricoles a plus que doublé (+ 136 %) de 1959 à 1965 et leur rythme de croissance reste particulièrement élevé (+ 15 %). La France est ainsi devenue le deuxième exportateur mondial de produits agricoles, derrière les Etats-Unis, mais devançant le Canada, les Pays-Bas et le Danemark.

Si le Marché Commun n'est pas la cause unique de cet essor, il a cependant influé directement sur lui. Les importations industrielles de nos partenaires en provenance de la France, ont, en effet, plus que triplé depuis 1958, tandis que l'Allemagne Fédérale et l'Italie sont devenues nos principaux clients dans le domaine agricole. Les heureux effets de cette progression ne se sont pas fait attendre : notre balance commerciale et notre balance des paiements, si souvent déficitaires jusqu'en 1957, ont trouvé un meilleur équilibre. Ce résultat est bénéfique même si la conjoncture de nos voisins pèse maintenant plus directement sur le rythme de notre activité économique.

\*\*

Mais il faut essayer de voir au-delà de ces résultats immédiats.

Si le simple fait que nos échanges extérieurs

s'accroissent librement a cessé de paraître inquiétant, l'union douanière, même assortie d'une politique agricole commune, ne paraît pas avoir suscité, et sans doute ne saurait déterminer directement par elle-même, une rénovation complète de nos structures économiques. Même pour notre agriculture, il reste encore à mener à terme tout un travail de modernisation et de reconversion rendu certes possible par l'ouverture de nouveaux marchés, mais qu'il faut insérer d'une manière cohérente dans une politique économique d'ensemble.

De même, le Marché Commun a exercé une influence stimulante sur la mentalité des industriels français, mais elle ne s'est pas toujours traduite par une réelle transformation des réflexes fondamentaux des chefs d'entreprises ni par leur intervention au-delà des frontières de la France en coopération avec d'autres partenaires de la Communauté.

C'est donc un changement d'échelle dans notre potentiel, et dans nos réactions économiques et psychologiques qu'il faut opérer, si l'on veut assurer une réelle continuité dans le progrès économique et une indépendance technique et financière qui constitueront le test de la réussite européenne, et assureront à la France le bénéfice de cette expérience.

\*\*

L'ouverture de nos frontières ne peut donc pas se limiter à une intensification des courants

d'échanges extérieurs. Le Marché Commun met en question nos structures, mais il nous offre aussi le cadre nécessaire pour les rebâtir. On le sent d'autant mieux au moment où la réalisation de l'union douanière s'achève pour être relayée par une libération des échanges plus large, celle que vise la négociation multilatérale du G.A.T.T.

Dans cette perspective, les conditions d'une adaptation sans heurts de l'économie française aux réalités de demain me paraissent se situer sur trois plans.

Au niveau des échanges en général, il est indispensable de parachever l'union douanière, c'est-à-dire de compléter le désarmement tarifaire et contingentaire par une réelle unification du marché. Une étape importante vient d'être franchie dans le domaine de l'harmonisation fiscale avec l'adoption par les Six d'un système de T.V.A. européenne. Mais il reste beaucoup à faire, notamment pour unifier les législations douanières et les réglementations techniques.

Au niveau des secteurs d'activités, ensuite, l'application de la politique agricole commune demeure une pièce maîtresse de l'équilibre général de la Communauté. Les nombreux problèmes de gestion qui devront être résolus constitueront une mise à l'épreuve permanente de la solidarité des Six. Mais dans le domaine de la politique industrielle, les tâches à entreprendre ou à mener à bien ne sont pas moins importantes. Elles sont aussi plus nouvelles, et nécessitent sans doute un effort d'imagination et de concertation actives entre les Pouvoirs publics et les professions. Je les crois essentielles.

Pour les entreprises encore, il convient de préparer les conditions de leur dynamisme par la mise en œuvre de politiques ou d'actions communes propres à organiser et à développer la recherche, à aménager le marché financier, et à favo-

riser, là où un problème d'échelle se pose, l'association, le regroupement, voire la concentration des entreprises européennes.

Enfin, il faut se préoccuper d'organiser notre évolution économique, financière et monétaire dans le cadre nouveau que constituent la communauté et la solidarité des Six. La conjoncture et le développement économique de chaque partenaire sont liés à l'activité et aux décisions des autres : il faut donc aménager au mieux le cadre et les conditions de cette interdépendance.

\*\*

Il s'agit dans tous les cas de donner une réalité à la Communauté Européenne, cette réalité représentant en définitive la contrepartie véritable de notre abandon du protectionnisme.

En fait, si l'on considère l'évolution récente des partenaires de la France, on constate que les uns et les autres sont soumis à une nécessité commune : tous, à des degrés divers et selon leurs caractéristiques propres, s'interrogent sur leur niveau relatif de développement, le dynamisme de leurs entreprises en matière de recherche, leur capacité à être présents sur la scène économique internationale.

Dans l'ordre économique, puissions-nous comprendre, et accepter l'idée que l'organisation du Marché Commun ne fait que débiter. En réalité le Marché Commun commence le 1<sup>er</sup> juillet 1968. La réussite des dix premières années de sa mise en route appelle un effort novateur plus indispensable et tout compte fait plus prometteur pour notre développement économique que ne le laissaient supposer les seuls articles du Traité. C'est à ce prix que le développement économique français pourra réellement se fonder sur le succès de l'Europe.

# DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER AU MARCHÉ COMMUN

Pierre URI

Ancien Directeur à la C.E.C.A.

Ancien Conseiller Economique à la C.E.E.

**L**E Marché Commun est issu de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Cette filiation se vérifie en plusieurs sens.

La Communauté du charbon et de l'acier n'avait jamais été considérée par ses promoteurs comme une fin en soi. Le premier objet en était politique : il s'agissait de mettre un terme à la rivalité séculaire de la France et de l'Allemagne. La transformation des relations franco-allemandes s'est accomplie en quelques jours. Mais sur le plan économique, les auteurs du projet étaient parfaitement sensibles au caractère paradoxal de la tentative : mettre en commun deux industries entre des économies qui demeurent pour le reste séparées, c'est développer des conditions de concurrence différentes de celles qui prévaudraient dans le cas d'une intégration plus générale. Il ne devait donc s'agir très explicitement que d'une première étape, et la suite demeurerait ouverte. Si cette suite a

d'abord pris la forme du projet de Communauté Européenne de Défense, c'était l'effet d'un accident : dans le moment même où se négociait une nouvelle forme de communauté qui permettait à terme d'envisager une modification des souverainetés nationales, et d'éviter le rétablissement de la souveraineté allemande, le gouvernement américain proposait la création de douze divisions Outre-Rhin. Il fallait surmonter cette contradiction. On savait bien là aussi que la mise en commun des moyens de défense sans la mise sur pied simultanée de quelque forme d'autorité politique qui pût valablement décider de l'emploi, c'était encore une formule boiteuse. Mais de même que la mise en commun de deux industries appelait un rapprochement plus vaste des économies, on envisageait qu'une armée commune forçât une politique commune. Quand on relit aujourd'hui le projet de communauté politique élaboré par l'Assemblée

Européenne, on en mesure les lacunes ; il aboutissait essentiellement à faire élire la Haute Autorité par l'Assemblée en place d'une nomination par les gouvernements, il prévoyait des lois européennes mais sans en indiquer le domaine ni l'objet, et dans les affaires proprement politiques, il ne confiait à l'Institution Commune que le soin de soumettre des suggestions. Du moins le détour de la Communauté de Défense et son échec final ont fourni l'occasion de la relance qui s'est accomplie à Messine.

Déjà dans le dessein initial du Plan Schuman, la possibilité d'une intégration économique d'ensemble était sous-entendue. On n'en veut pour preuve qu'un projet d'article à insérer dans le traité, qui prévoyait que si au bout de cinq ans, c'est-à-dire à l'expiration de la période de transition, l'intégration demeurerait limitée au charbon et à l'acier, il y aurait lieu d'envisager des mesures particulières qui éviteraient de laisser développer des conditions anormales de concurrence. Le bien-fondé d'une telle préoccupation n'était pas mis en question, mais l'article fut écarté pour des raisons politiques, afin de ne pas donner à entendre qu'une période de cette durée pût se dérouler sans que la construction européenne fit un bond en avant. L'argument a été développé avec plus de précision dans un document élaboré au début des travaux préparatoires au Marché Commun : supposons un pays qui ait à la fois des coûts de production avantageux dans le charbon et dans l'agriculture, au cas d'intégration s'étendant à l'ensemble des secteurs il aurait un avantage tel que son excédent de balance des paiements l'amènerait à une réévaluation de sa monnaie, qui diminuerait l'avantage du charbon dans la concurrence. On avait donc conscience de créer un déséquilibre dynamique, et la construction initiale exigeait d'être complétée.

En un deuxième sens, toute la philosophie du Marché Commun était déjà incluse dans le Traité instituant la Communauté du Charbon et de l'Acier. Il s'agissait de reconnaître que dans les conditions du monde moderne une simple libération des échanges ne suffit pas, qu'elle ne produit tous ses effets, et d'ailleurs n'est généralement acceptée, que dans un certain contexte économique d'ensemble qui exige des règles et des politiques. Les obstacles aux échanges ne tiennent pas seule-

ment aux contingents et aux droits de douane, mais aussi bien aux tarifs de transport et aux accords de cartel. Le désarmement douanier n'est acceptable que moyennant des garanties contre les actes d'agression des partenaires, qu'il s'agisse du dumping par les entreprises ou des aides accordées par les Etats. C'est seulement dans le plein emploi et dans l'expansion que les risques de dislocation par la concurrence apparaissent largement vains, et que la répartition la plus productive des ressources reçoit effectivement toute sa portée. Les réticences du monde du travail ne sont surmontées que si la main-d'œuvre est mise à l'abri des charges de la réadaptation. En cas de déséquilibre dans les paiements, il faut éviter d'imposer au pays déficitaire une déflation qui risque de s'étendre à l'ensemble de ses partenaires. Et enfin, au rebours de ce que donnaient à penser les théories du XIX<sup>e</sup> siècle, entre régions situées à un niveau inégal de développement l'écart risque de s'accroître cumulativement à moins que des dispositions particulières, notamment d'ordre financier, soient mises en œuvre pour assurer les conditions de démarrage des régions les moins avancées. On retrouve tout cet appareil dans le Traité de Rome, où il marque spécifiquement la différence entre l'intégration économique et le pur et simple libre échange.

Ce sont aussi des événements internes à la Communauté du Charbon et de l'Acier qui ont fourni l'occasion d'une relance. Jean Monnet, n'acceptant pas l'échec de la Communauté de Défense et la reconstitution d'une armée nationale allemande, était démissionnaire de son poste de Président. La conférence des ministres des Affaires Etrangères qui s'est finalement tenue à Messine avait pour objet officiel de désigner son successeur. Sur l'insistance de plusieurs Etats membres, il laissait entendre qu'il pourrait accepter la reconduction de son mandat à la condition qu'un effort résolu fût décidé pour de nouvelles étapes dans la construction européenne. Cet homme qui avait merveilleusement lancé la Communauté du Charbon et de l'Acier, créé une méthode de travail et un esprit d'équipe entre un petit nombre d'hommes liés par la confiance et l'amitié, donné un style, celui de l'accord objectif substitué au chantage et au compromis, affirmé l'autorité des institutions nouvelles, s'est toujours senti plus de vocation à lancer les choses qu'à les administrer ; il n'aurait



pas été longtemps heureux dans ses fonctions officielles à la tête d'une vaste machine. Il se réjouissait secrètement qu'un candidat de la valeur de René Mayer pût en fait reprendre les rênes.

C'est ainsi dans les milieux de la Haute Autorité qu'ont été élaborées les idées qui devaient aboutir à cette reprise spectaculaire des efforts de construction de l'Europe qui a marqué la conférence de Messine. Assez curieusement, les débuts du plan Schuman ont été maintes fois racontés, sans d'ailleurs qu'à ma connaissance aucun récit soit tout à fait exact, au lieu que les origines du Marché Commun demeurent à peu près inconnues.

Le ministre des Affaires Etrangères Johan Beyen avait quelques mois auparavant introduit un projet d'intégration générale : il restait assez schématique, prévoyant un abaissement progressif des droits de douanes et un fonds d'adaptation pour parer les difficultés éventuelles. Du côté de la Haute Autorité, les discussions allaient leur train. Il y avait ceux qui considéraient qu'après un échec comme le refus de ratification de la Communauté de Défense au Parlement français, il convenait d'être modeste : élargir les pouvoirs de la Haute Autorité à l'énergie et au transport, ce serait la mesure de la relance. A quoi on pouvait objecter qu'il y avait peu de justification à cet élargissement, aussi longtemps que ce qui est produit avec l'énergie ou que les marchandises transportées relevaient d'économies séparées ; au surplus, s'agissant ou d'un produit international comme le pétrole, ou de modes de distribution tout à fait différents de ceux des marchandises comme pour le gaz ou l'électricité, ou enfin d'un service comme les transports, l'expérience de la Haute Autorité ne servait de rien, et les difficultés risquaient d'être hors de proportion avec le progrès qui serait accompli. Jean Monnet avait eu avec Louis Armand l'idée très spectaculaire d'une communauté pour l'utilisation pacifique de l'énergie atomique : c'était sans doute le moyen de répondre aux problèmes d'une pénurie d'énergie, particulièrement sensible lors des grandes crises internationales ; mais la puissance terrifiante de l'atome et son apparition sous la forme d'immenses destructions était propre à frapper l'imagination populaire. Quelques spécialistes de différents pays avaient aidé Jean Monnet à élaborer les idées de base. Avant de les lancer, et suivant sa prudente

méthode, il voulait s'assurer de l'accueil qui leur serait fait. Il me dit un jour en confidence : « Soyez demain matin dans telle salle, notre ami Ophüls (que nous avons connu comme le juriste de la délégation allemande à la négociation du plan Schuman, et qui était devenu le chef de la division Europe au Ministère Fédéral des Affaires Etrangères) doit venir en grand secret ». Quand la conversation s'engagea, Ophüls, à la grande surprise de Monnet, déclara que le Gouvernement Fédéral ne s'intéresserait guère à ce projet, et que le ministre des Affaires Economiques Erhardt serait contre. J'intervins alors et dis que je comprenais fort bien ce point de vue. Aussi longtemps que les Six n'avaient en commun que le charbon et l'acier, il n'y avait pas de raison particulière pour l'Allemagne de se lier à ses cinq autres partenaires dans le développement de l'énergie atomique, plutôt que de rechercher une coopération plus ouverte, notamment avec la Grande-Bretagne qui disposait d'une avance dans ce domaine, avec la Norvège qui produisait l'eau lourde, avec la Suisse et son industrie de précision. Je rappelai qu'après tout la Communauté du Charbon et de l'Acier comportait deux virtualités, d'un côté la mise en commun des ressources fondamentales pour le développement économique, dont Euratom prenait la suite, mais de l'autre une expérience, limitée d'abord à deux secteurs, d'intégration générale qui devait déboucher dans un marché commun. Que se passerait-il si cette deuxième branche était développée parallèlement, et si on proposait, en même temps qu'Euratom et que certaines dispositions relatives à la politique de l'énergie ou à celle des transports, d'envisager un marché commun général accompli par étapes successives. « Cela changerait tout », dit Ophüls. « Il n'y a rien d'autre à faire », dit Jean Monnet. Et c'est ainsi que j'eus à rédiger un premier projet de résolution pour la conférence en préparation qui, curieusement, prévoyait déjà des réunions périodiques des ministres des Affaires Etrangères, et pour le surplus offrait le diptyque d'une mise en commun des ressources de base Energie-Transport-Euratom, et d'un marché commun général, où non seulement l'élimination progressive des obstacles aux échanges, mais des instruments complémentaires comme le Fonds social et un Fonds d'investissement étaient déjà inclus. Une fois de plus, il fallait décider qui prendrait en charge ce projet : la France, après le rejet brutal de la C.E.D., ne pouvait plus prendre l'initiative, l'Allemagne ne se sentait pas encore à l'aise, le

Benelux pris ensemble était la puissance qui nous divisait le moins. Jean Monnet proposa le texte à Paul Henri Spaak, en lui demandant de s'associer ses deux collègues : Johan Beyen, des Pays-Bas, et Joseph Bech, du Luxembourg. Beyen souhaita substituer son propre texte à celui qui avait été rédigé sur le marché commun dans le projet général de résolution. Du coup, il manquait un bon nombre d'éléments susceptibles en particulier de rallier la France, qui mettait toujours l'accent sur les éléments de politique économique propres à compléter et à équilibrer la libération des échanges. Des entretiens eurent lieu en Allemagne entre Frantz Etzel, Vice-Président de la Haute Autorité, accompagné de Rudolf Regul, mon adjoint à la Direction de l'économie, et des représentants du Ministère Fédéral de l'Economie. Grâce à mes conversations avec Regul, ce fut curieusement par le détour de la délégation allemande que furent réintroduits à Messine les éléments d'intégration économique qui avaient disparu d'une rédaction trop sommaire.

On sait comment la conférence prit la sage décision de demander un rapport d'ensemble sur les moyens par lesquels les objectifs de l'Euratom et du Marché Commun pourraient être atteints, avant de commencer les négociations détaillées. On évitait ainsi la méthode habituelle où les experts commencent en désordre par un bout ou par l'autre, sans une vision globale ni le sens de l'interdépendance entre les solutions aux différents aspects des problèmes. Les échecs dans d'autres tentatives, telles que la grande zone de libre échange ou l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun, illustrent assez l'importance d'un plan préalable.

La Haute Autorité avait été invitée à participer aux travaux et à leur assurer la collaboration de ses experts. Il y eut quelques difficultés pour leur affectation aux commissions qui devaient être créées, et je fus d'abord envoyé à l'énergie, accessoirement à l'Euratom, cependant que Paul Delouvrier et Rudolf Regul devaient participer à la commission sur le Marché Commun. Je n'en étais pas moins chargé par René Mayer d'établir au nom de la Haute Autorité un document sur les leçons à tirer, pour l'intégration générale, de l'expérience accumulée par la Communauté du Charbon et de l'Acier. C'est sur l'insistance de

mes deux collègues que les obstacles furent levés, et que je fus appelé à participer à la Commission du Marché Commun. La première discussion à laquelle je participai portait sur le choix entre l'union douanière et la zone de libre échange, c'est-à-dire entre un tarif extérieur commun et une diversité des tarifs à l'égard des pays tiers. Bretherton, représentant du gouvernement britannique, argumentait en faveur de la diversité des tarifs. Je demandai si l'adoption de ce système faciliterait l'adhésion de la Grande-Bretagne, ou s'il s'agissait seulement de conseils à des amis s'embarquant dans une navigation difficile. Je fis remarquer qu'avec la Grande-Bretagne une certaine différence des tarifs sans détournement de trafic était rendue possible par les frais supplémentaires de chargement, de transport et de déchargement, de même que sur les marchandises pondéreuses de la Communauté du Charbon et de l'Acier, il y avait une harmonisation, non une unification des tarifs. Voilà en quel sens certains britanniques considèrent que ce jour-là fut inventée la zone de libre échange : mais en vérité, on avait seulement mentionné la possibilité d'écarts limités dans les tarifs en fonction des frais de transport, alors que les projets britanniques pour la grande zone de libre échange, et les solutions qui ont été adoptées dans la petite, comportent les procédures complexes qui lient la libre circulation à l'origine des produits. Entre les Six, le grand pas avait été fait : pour des raisons pratiques, tous ces pays étant accolés les uns aux autres, mais aussi pour des raisons économiques, en vue d'éviter des inégalités dans les conditions de concurrence, la solution d'une union douanière avec tarif extérieur commun était résolument adoptée.

Le rapport que j'avais établi à la demande de la Haute Autorité allait servir à éclaircir les idées sur les problèmes d'ensemble que soulève un marché commun : reproduit par le Secrétariat du Conseil, il reste connu, en fonction d'un numérotage continu, comme le « document 65 ». Il rappelait la diversité des produits dont la Haute Autorité avait à connaître, non seulement le charbon et l'acier, mais aussi le minerai, la ferraille, la fonte ou les aciers spéciaux, dont les marchés possédaient des caractéristiques extraordinairement différentes. Il traitait de la signification d'un Marché Commun en marquant toutes les mesures qui doivent compléter une simple suppression des

obstacles aux échanges : la double nécessité d'une irréversibilité des transformations et de mesures appropriées de transition, de sorte que les entreprises aient à la fois l'incitation et l'aptitude à s'adapter ; les garanties contre les abus, soit de la part des entreprises, soit de la part des Etats dans la concurrence, ou aussi bien contre les distorsions involontaires qui résultent des disparités de législations, notamment dans le domaine fiscal. Il traitait ensuite des limitations au Marché commun du Charbon et de l'Acier, qui ne peut déterminer l'ensemble des politiques économiques ; il rappelait cependant que la Haute Autorité avait obtenu du Conseil des Ministres la constitution d'un comité mixte, présidé par le représentant de la Haute Autorité et comprenant des fonctionnaires des différents ministères nationaux : ce comité avait essayé de contribuer à surmonter les obstacles résultant des limitations de ce premier marché commun en commençant des études d'ensemble sur les perspectives de développement économique, sur la politique de l'énergie, aussi bien que sur les problèmes de distorsion et ceux de la fiscalité.

Le rapport traitait ensuite des solutions de portée générale qui avaient déjà pu être dégagées à l'occasion du Marché du Charbon et de l'Acier, notamment sur les tarifs de transport, sur la définition des distorsions générales ou spécifiques et sur les moyens de les surmonter. Il concluait sur les dépassements qu'il s'agissait d'accomplir désormais ; il notait qu'alors que, dans des industries en nombre limité, on pouvait réaliser un marché commun presque immédiatement en prévoyant dans le détail les mesures d'adaptation, il fallait cette fois au contraire pratiquer une méthode à la fois générale et progressive, cependant que les difficultés dans les secteurs particuliers ne se découvriraient qu'à mesure. Il insistait pour que dans les relations avec les pays tiers on n'essayât pas de couvrir à la fois par les seuls droits de douane les exigences d'une protection permanente, de la défense contre le dumping, de mesures de crises, de la correction des distorsions, et prévoyait qu'à condition de distinguer ces divers éléments la protection permanente pourrait être réduite, encore que la Communauté dût garder un instrument de négociation pour un abaissement plus général des tarifs dans le monde. Il insistait sur les mécanismes de la réadaptation et sur la nécessité de prévoir des

mesures particulières en faveur des régions les moins développées, en vue d'éviter un accroissement cumulatif de l'écart entre elles et les zones plus industrialisées du Marché Commun. Il concluait enfin sur le changement du régime monétaire qui devrait obligatoirement accompagner une liberté totale des échanges.

Malgré tout, les affaires traînaient, et sur chaque problème les solutions demeuraient ouvertes, ou bien il y en avait autant que de délégations, y compris la britannique. La décision fut prise d'accélérer le travail, et à l'initiative de Félix Gaillard, chef de la délégation française, agissant en accord avec Paul Henri Spaak, coordinateur politique de l'ensemble de l'exercice, il fut convenu de tout ramener à une réunion des chefs de délégation. Paul Henri Spaak me demanda de prendre charge de la synthèse. Lors de la liquidation des commissions en cours, la délégation britannique lut à regret les instructions qu'elle avait reçues et qu'on croit directement émanées du Premier Ministre Anthony Eden : on expliquait que les orientations prises par le travail, notamment la décision dans le sens de l'union douanière, et l'inclusion de l'agriculture, écartaient définitivement la possibilité pour le Royaume-Uni de se joindre à une communauté établie sur ces bases.

Pour moi je demandai qu'on m'adjoignît Hans von der Gröben, l'un des fonctionnaires allemands qui, dans les comités du Conseil des Ministres de la C.E.C.A., avaient montré l'esprit le plus ouvert et le plus vif, et Giulio Guazzugli, du Secrétariat du Conseil, cependant que, pour faire la liaison avec Spaak, un des fonctionnaires de son ministère, Hupperts, participerait au travail d'élaboration. Dans l'entretien que j'eus avec Paul Henri Spaak, j'indiquai immédiatement que l'objet devait être, non pas de faire l'inventaire des problèmes et des solutions, mais d'offrir chaque fois une solution unique et un ensemble de solutions liées entre elles ; il fallait établir, non un procès-verbal, mais un rapport cohérent. Je proposai que sur toutes les questions restées en suspens un court document de travail fût établi, qui analyserait le problème et offrirait la solution. Autant que je me souviens, il y eut au moins onze de ces documents, précédés par une note d'ensemble qui prenait texte du rapport provisoire établi par la Commission sur le Marché Commun, et qui proposait certaines

orientations préalables. Le premier document de travail visait la structure du Traité à établir ; le deuxième, la méthode de suppression des droits de douane ; le troisième, l'établissement des droits communs vis-à-vis des pays tiers ; le quatrième portait sur les contingents, le commerce d'Etat et les restrictions à l'importation ; le cinquième sur l'agriculture ; le sixième sur les institutions ; le septième sur la pleine utilisation des ressources européennes, c'est-à-dire à la fois sur la réadaptation, la liberté des mouvements de main-d'œuvre, et un fonds d'investissement ; le huitième sur les transports ; le neuvième sur les problèmes d'harmonisation ; le dixième sur l'énergie classique ; et le onzième sur Euratom. Ils se sont étalés du 27 octobre 1955 au 4 février 1956. Ils ont été successivement acceptés par les chefs de délégation, réunis rue de la Loi dans l'ancien ministère des Affaires Etrangères de Belgique.

Il y eut ensuite une phase de discussion avec l'Assemblée et ses commissions, et Paul Henri Spaak fit un très vaste exposé, remarquablement précis, dont il avait dit en commençant qu'il préférerait en définir lui-même à l'avance les caractéristiques : « inévitablement long, nécessairement technique, et probablement ennuyeux ». Dans les commissions, les députés de l'Assemblée européenne se plaisaient à reconnaître l'ingéniosité des formules qui avaient été développées.

J'avais moi-même été détaché pour ce travail par la Haute Autorité, dans des conditions de totale liberté, sans avoir ni à recevoir d'instructions ni même à rendre compte. Je fus appelé à lui faire un exposé d'ensemble, comparant le traité qui régissait la C.E.C.A. et le projet qui commençait à prendre forme, avant de rejoindre mes collègues pour la rédaction du rapport d'ensemble sur le Marché Commun, l'Euratom, l'énergie, les transports, et même les postes et télécommunications, dans un endroit où nous serions coupés de nos obligations habituelles et des constants appels au téléphone. On avait d'abord pensé à Nice. Mais un vaste hôtel des environs, un peu délabré à l'époque, offrait la solitude et la place nécessaires pour les discussions, la rédaction, la traduction, la frappe et la ronéo. C'est au Cap Ferrat, en dix ou douze jours, que fut rédigé le rapport Spaak ; et le chapitre sur Euratom au cours de la dernière soirée, avant qu'il fallût plier bagages pour l'arrivée de la clientèle de Pâques.

Mais les administrations allemandes concevaient quelques réserves sur la partie du rapport consacré à Euratom. Il fut décidé de tenir une autre réunion à Zürich, où ce texte fut finalement mis au point. Une dernière réunion des chefs de délégation adopta le rapport pratiquement sans changement : la formule finale de l'introduction fut rendue moins affirmative, un ou deux alinéas supplémentaires furent rédigés, et le document put être livré à l'impression.

Ce qu'a été la négociation du traité, beaucoup de témoins sont en mesure de le raconter. La plupart des délégations étaient dirigées par ceux qui avaient participé au comité Spaak, à l'exception de la France, Maurice Faure assisté de Robert Marjolin remplaçant Félix Gaillard. Sous l'autorité de Paul Henri Spaak, von der Gröben présidait la commission du Marché Commun ; on me reconnaissait une position sans précédent, n'appartenant à aucune délégation, mais recevant aux côtés du Président, en séance plénière, le droit de parole, pour exprimer un jugement indépendant sur les demandes des différentes délégations, tenter d'éclaircir leurs préoccupations et offrir des solutions. J'ai encore présent à l'esprit la manière dont l'accord se dessina sur des problèmes aussi variés que les procédures au Conseil, le tarif extérieur commun pour les produits de la chimie organique, les schémas applicables à l'agriculture, le passage à la deuxième étape, ou l'association avec les territoires d'Outre-mer.

Quand on réfléchit à la comparaison entre le Traité de Paris, organisant la communauté du charbon et de l'acier, et le Traité de Rome qui a fondé le Marché Commun, on est frappé par une première différence, qui avait été délibérément aperçue et même voulue : l'un était un traité de règles, l'autre un traité de procédures. Ce n'est pas seulement parce que, dans une première expérience, les Etats voulaient être rassurés par avance sur ce qui serait fait ; c'est aussi qu'en passant de deux secteurs limités, dont les entreprises pouvaient être énumérées, dont les problèmes étaient aisément identifiables, à tous les aspects de la vie économique, produits industriels ou agricoles, transports, services, mouvements des personnes et des capitaux, il fallait se réserver la possibilité de décider et de progresser au vu des circonstances. On dit souvent qu'en passant de la Haute Autorité à la Commission du Marché Commun le degré des pou-

voirs supranationaux s'est trouvé réduit. C'est peut-être céder à l'illusion que les auteurs du traité avaient très consciemment voulu créer. On se faisait modeste : on donnait à l'exécutif une appellation moins flamboyante ; au lieu de lui confier des décisions sur avis conforme du conseil, on lui attribuait la tâche de propositions sur la base desquelles les décisions du conseil seraient prises ; mais le dispositif était assez ingénieusement conçu pour que sous cette forme aussi bien que sous l'autre il fallût l'accord de l'exécutif lui-même. En vérité les pouvoirs de la Haute Autorité ne sont extrêmement étendus que pour l'établissement même du Marché Commun, et pour la mise en œuvre de moyens qui sont définis par avance : c'est une compétence assez semblable à celle des gouvernements qui édictent les règlements d'administration publique pour l'application des lois votées par les parlements. Dès qu'en revanche il s'agit de politique économique générale, et très légitimement dans la mesure où le Marché Commun ne s'étendait qu'à deux industries, la Haute Autorité a pratiquement besoin de l'unanimité du Conseil des Ministres. Dans le fait, la procédure évolutive prévue par le Traité de Rome donne à la Commission une position plus forte et des moyens plus étendus que ceux sur lesquels, pour la Haute Autorité, était braqué tout l'éclairage. L'une de ces dispositions était celle qui lui donnait le droit de proclamer elle-même sous le contrôle de la Cour, une violation du Traité par un Etat ; mais dans le Traité de Rome, la Commission reçoit celui de poursuivre un Etat devant la Cour pour manquement à ses obligations. L'avantage le plus manifeste de la Haute Autorité, c'est qu'elle dispose de ressources propres, grâce aux prélèvements, d'un mécanisme extrêmement simple, sur les productions de charbon et d'acier.

En ayant préparé le Marché Commun, la Communauté du Charbon et de l'Acier a atteint son but. Du jour où la période de transition du Traité de Rome sera parvenue à son terme, et même dès que tous les droits de douane seront abolis sur l'ensemble des produits industriels, rien ne justifie plus un régime spécial et une communauté à part. La fusion des exécutifs appelle une fusion des

communautés. Mais l'intégration du charbon et de l'acier dans le Traité de Rome doit être dépouillée de toute complication. Quand le Traité du Marché Commun fut négocié, c'est délibérément qu'on évita de le surcharger de certaines tâches délicates, notamment dans le domaine des prix, et pour les conjonctures de pénurie ou de crise, qui au contraire avaient reçu une attention particulière : dans des industries comme celles du charbon et de l'acier, où il s'agit d'éléments décisifs du marché. Intégrer la Communauté du charbon et de l'acier dans le Marché Commun, c'est ajouter au Traité de Rome trois ou quatre articles qui permettent d'exercer une action effective dans le domaine de l'industrie lourde, c'est-à-dire de celle qui s'adapte le moins bien aux variations de la conjoncture. Pour le surplus, il faudra retrouver des financements directs pour la communauté unique : une occasion a été manquée quand la proposition relative à la mise en commun des droits du tarif extérieur s'est trouvée écartée, par crainte d'enfler le budget commun et d'accroître les pouvoirs des institutions communes. Dès la négociation du Traité, on avait pu indiquer clairement qu'il n'était pas possible de laisser à un pays disposant d'un port particulièrement bien équipé tous les droits qui y seraient perçus, même sur les marchandises appelées à transiter vers d'autres Etats du Marché Commun. La formule qui avait été évoquée était fort simple : les droits de douane communautaires seraient la ressource normale, encore fallait-il éviter qu'ils fussent être fixés en fonction des besoins budgétaires. D'où l'idée de prévoir une clé de répartition entre les Etats, soit pour les contributions qui viendraient compléter les ressources tirées des droits de douane, soit pour la redistribution de l'excédent des recettes sur les dépenses communes. Il faudra revenir à cette formule, qui permettra aussi bien de résorber le prélèvement spécial sur le charbon et sur l'acier.

C'est parce que le Traité de Paris et le Traité de Rome s'inscrivent dans une même ligne et sont issus de la même inspiration que la Communauté du Charbon et de l'Acier pourra aussi aisément se résorber dans la Communauté Economique à laquelle elle a ouvert les voies.

# SOUVENIRS DE NÉGOCIATIONS

Jacques DONNEDIEU DE VABRES

Ancien Secrétaire Général du Comité Interministériel  
pour les questions de Coopération Economique Européenne

**L**a négociation des Traités de Rome, c'est d'abord quelques hauts lieux, et d'autres moins élevés ; des acteurs d'origine diverse, politiques, financiers, économistes, ingénieurs, diplomates, pris dans une foule de confidents, de truchements, de figurants et d'interprètes ; un monde de monologues, de dialogues, de scènes complexes ou confuses ; en bref tous les éléments d'un vaste et long spectacle, mêlé de passion et de patience, de science et de cirque.

Le décor change selon les scènes, et la troupe apparaît successivement, plus ou moins complète, dans diverses cités de la vieille Europe : après un prologue manqué à Rome, Messine est le vrai lever de rideau ; Bruxelles, Luxembourg, Nordwick, Bonn, Strasbourg, Venise, Paris, Genève, fournissent tour à tour leurs palais et leurs hôtels, jusqu'aux grandes scènes finales du Capitole.

Bruxelles accueille, pendant des heures particulièrement longues, des troupes de plus en plus nombreuses. D'abord admises au Ministère des Affaires Etrangères, elles sont installées ensuite rue Belliard, puis envoyées en banlieue, au-delà d'Auderghem, à Valduchesse, avec son lac retournant au marais, ses frondaisons presque sauvages, sa vieille église désertée et fermée. Des réceptions diverses accompagnent les négociations. Le Roi, le gouvernement belge, le Gaulois, Bois Seigneur Isaac reçoivent tour à tour les tenants des

grands premiers rôles. Les autres artistes se répandent dans une capitale prospère et hospitalière, autour de la Grand-Place ou avenue Louise, rue du Pépin ou place du Marché-aux-Poissons : ils goûtent les huîtres du Zeeland, les choux, les frites, les chicons et les gueuses, regardent les flamandes tricoter dans les vitrines, découvrent la Nouvelle Equipe, nouent intrigues et mariages, ou se perdent dans l'immense foire de l'Exposition universelle.

Il n'y a ni dimanche ni nuit pour les négociateurs, tant sont multiples les questions, divers leurs aspects, après les controverses. La lutte est parfois aussi ardente à l'intérieur des délégations nationales qu'entre elles, et il arrive que le spectacle de ces dissensions soit donné en public. Les français mènent un combat à double front, à Bruxelles contre les excès du dogmatisme libéral, à Paris contre le maintien de traditions protectionnistes. Les allemands oscillent entre les intérêts généraux de l'économie de marché, la volonté d'intégration politique, les secteurs protégés de leurs transports et de leur agriculture. Les hollandais et les belges se débattent entre la logique d'un marché global et les exigences propres d'une économie spécialisée. Les italiens appuient les uns et les autres tour à tour, selon la nature de leurs problèmes propres et pour obtenir le plus d'aide possible à leur développement industriel.

\*  
\*\*

Sauf pour un petit nombre d'esprits d'une lucidité exceptionnelle, — desquels il ne me souvient pas tellement que je fusse, — le succès politique et pratique du Marché Commun en France n'était guère prévisible en 1955.

Certes, la situation financière était à l'époque relativement favorable : deux milliards de dollars de réserve permettaient d'envisager sérieusement un effort raisonnable de libération des échanges, au moins dans le cadre européen. Mais les bases de cette amélioration étaient précaires. Elle procédait en partie des diverses formes de l'aide américaine, infrastructure, contrats off-shore, aide O.T.A.N., aide à l'Indochine, dont les paiements effectifs se poursuivirent bien après les accords de Genève. Et les niveaux comparés des prix français et des prix étrangers pouvaient légitimement susciter des inquiétudes quant aux effets sur la balance commerciale et sur le taux d'activité intérieure d'une compétition internationale ouverte.

Economiquement difficile, la conjoncture était politiquement trouble.

Entre le 14 juin 1955, date de la Déclaration de Messine — origine de la négociation qui conduit au Traité de Rome — et le premier janvier 1959, date d'application effective de ses premières dispositions de fond, la France a connu six présidents du Conseil ou Premier ministre, cinq ministres des Finances, quatre ministres des Affaires étrangères, deux dévaluations, une dissolution par le Gouvernement et une séparation anticipée de l'Assemblée nationale, l'opération de Suez, une crise constitutionnelle et un referendum, des mutations multiples, dont une très large, du personnel gouvernemental.

Il semble que la réussite de cette négociation, en dépit de tant d'écueils, puisse s'expliquer par la coïncidence de hasards heureux, de méthodes efficaces, et de quelques évidences, finalement reconnues grâce à ces méthodes.

Il y a eu d'abord des hasards heureux, et l'on ne saurait surestimer leur importance.

Peut-être le premier d'entre eux est-il la portée prise par la Conférence de Messine, réunion des Ministres des Six, destinée à nommer le successeur de M. Monnet à la présidence de la Haute Autorité, et devenue conférence de la relance européenne.

Faut-il dire que si ce Traité a pu être négocié, voté et appliqué, au cours d'une période aussi agitée par les hommes très différents qui ont eu à se pencher sur lui tour à tour, c'est parce qu'il correspondait en France à une volonté claire et certaine de l'opinion, dans ses formes d'expression habituelles ?

L'inverse paraît vrai.

Le thème du Marché Commun à six s'est heurté aux oppositions et coalitions déjà provoquées par la C.E.D., aux traditions protectionnistes de l'industrie et des syndicats, mises en éveil et en garde par la C.E.C.A., à la situation dramatique, en 1956 et en 1957, de la balance des paiements française, aggravée par la guerre d'Algérie et par la fin de l'aide américaine, à l'opposition idéologique entre planification nationale de l'économie et libéralisation du commerce extérieur, à la contradiction interne entre la nécessité, pour conduire un marché européen cohérent, de le faire sans les anglais, au moins en première étape, et l'impossibilité à long terme de le faire sans eux.

Sans doute convient-il encore d'ajouter à ces problèmes la difficulté centrale de la position française, — associant d'une part l'idée qu'une fusion des marchés nationaux implique l'élaboration d'une politique commune, notamment dans les domaines social, agricole, monétaire et dans celui des relations avec les pays tiers — et d'autre part une certaine réserve à l'égard de la constitution d'autorités internationales ou supra-nationales, seule à même pourtant de conduire une telle politique.

\*  
\*\*

Nul doute que la campagne électorale italienne, alors en pleine ardeur, et singulièrement la candidature en Sicile de M. Martino, ministre des Affaires Etrangères, n'aient joué un rôle dans cet élargissement, et donné un moyen d'expression aux hommes politiques européens, tel M. Spaak, qui souhaitaient, après l'échec de la C.E.D., transposer sur un terrain nouveau l'œuvre de construction européenne.

Le second de ces hasards relève de la politique intérieure française : la formation du gouvernement Guy Mollet, au lendemain des élections de

1956, a permis de consolider ou de reconstituer sur sa gauche la majorité favorable à l'unification de l'Europe. La décision prise par ce gouvernement de poursuivre la négociation sur la base du rapport Spaak et de la mener à terme sous quelques conditions raisonnables, acceptables pour les partenaires, a souligné la réapparition de cette majorité. La crise de Suez a en outre renforcé en France et en Europe le sens de la solidarité européenne, face aux transformations du tiers monde et à l'action, en l'occurrence concordante, sinon délibérément accordée, des Etats-Unis et de l'U.R.S.S.

Hasard encore, ou chance très mince, à la hâte saisie par le Gouvernement Bourgès-Maunoury, la possibilité en juillet 1957, à quelques mois à peine après la signature, de mettre à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le débat de ratification. Deux semaines après, il eût été trop tard :

\*\*

Ces coïncidences opportunes eussent pourtant été sans nul effet si des méthodes efficaces n'avaient permis en temps utile de les exploiter.

Ces méthodes ont consisté surtout à compléter les rites traditionnels des négociations d'abord par *un effort international de réflexion en commun*, et ensuite par *une large participation des administrations nationales* et de l'opinion publique aux négociations elles-mêmes.

A la suite de la Déclaration de Messine, les six gouvernements chargent un Comité, présidé par M. Spaak, d'élaborer un rapport sur les divers aspects de l'intégration européenne évoqués dans cette déclaration : les travaux de ce Comité revêtent un caractère particulièrement constructif en ce qui concerne les affaires atomiques et le Marché Commun, et il est intéressant de rappeler pourquoi sur ce second point.

La raison principale paraît être qu'ils ont été dominés par le souci de dépasser, dans un esprit d'objectivité européenne, l'opposition des points de vue nationaux immédiats et de définir en commun, grâce à une vue prise à long terme, le problème spécifique du marché européen.

Naturellement, la défense des intérêts nationaux a été présente à chaque instant de cette recherche ;

la situation financière de nouveau aggravée et le rapide échec de la dévaluation de 1957 eussent constitué sans nul doute des obstacles insurmontables à la formation d'une majorité.

Hasard heureux encore, le fait qu'après avoir été négocié et ratifié sous la IV<sup>e</sup> République, le Marché Commun ait pu être appliqué par la V<sup>e</sup>, non pas seulement parce qu'il y a là une continuité qui vaut d'être relevée — et que symbolise la double présence du président Pinay à Messine en 1955 comme ministre des Affaires Etrangères, — à Paris en 1958-1959 comme ministre des Finances — mais aussi parce que s'il est douteux que les diplomates de la V<sup>e</sup> République eussent conçu et négocié le Marché Commun tel qu'ils l'ont trouvé en vigueur, il ne l'est pas moins que les grands argentiers de la IV<sup>e</sup> eussent été à même d'en faire une application aussi exacte, rapide et brillante que celle qui s'insère dans la politique de redressement financier de 1959.

mais la méthode suivie n'a pas consisté à négocier directement ces intérêts les uns contre les autres, mais à les confronter avec les exigences et les possibilités d'un marché homogène, équilibré et global, défini comme tel et posé comme objectif ; et la discussion a porté d'une part sur les caractères de ce marché et de ses modèles possibles, et d'autre part sur les conditions du passage de la situation présente au modèle retenu.

Si cette méthode a pu être appliquée d'une manière efficace, c'est à cause de l'expérience qu'avait déjà donnée, dans la discussion de leurs affaires communes, aux six gouvernements et à certains de leurs agents, l'application du Traité C.E.C.A. L'administration de Luxembourg a prêté d'ailleurs son concours à ces travaux, dans lesquels M. Uri, directeur des affaires économiques à Luxembourg, a joué un rôle important, parallèlement aux membres de la délégation française, dirigée par MM. Gaillard et Clappier.

Bien sûr, une telle méthode comportait un effort énorme d'imagination et d'abstraction : elle ne pouvait aboutir que par une distinction judicieuse et résolue du principal et de l'accessoire, par une concentration sur l'essentiel de l'effort constructif, par une limitation des discussions à un nombre restreint de participants ; il n'est pas surprenant dans ces circonstances que la partie Marché



Commun du Rapport Spaak ait été vivement critiquée en France lors de sa publication, et pas seulement par les adversaires de l'intégration européenne, malgré le rôle considérable joué dans son élaboration par les représentants français.

Il n'est pas non plus sans intérêt aujourd'hui de relire ce rapport. Un examen honnête montre qu'à l'exception des questions d'outre-mer, il pose la quasi-totalité des problèmes rencontrés dans la négociation et dans l'application du Traité et définit les grandes lignes des solutions possibles qu'ils comportent : telle l'ouverture d'un opéra

annonce parfois les thèmes que les actes développeront tour à tour.

De même, d'ailleurs, que la perfection de l'ouverture ne prive pas les actes de leur caractère dramatique, le Marché Commun a failli à plusieurs reprises échouer avant sa signature ou se rompre depuis elle. Beaucoup de facteurs ont sans nul doute contribué à résoudre ces crises. Par sa logique inexorable comme par sa lucidité prospective, le rapport Spaak est sûrement l'un d'entre eux.

\*  
\*\*

Lorsqu'après le rapport Spaak, les Six décident de passer à la négociation et à la rédaction du Traité, les réactions mêmes suscitées par ce rapport conduisent le Gouvernement français, pour assurer l'approbation parlementaire, à associer le plus largement possible à la négociation les forces vives de l'économie et du pays, à les informer exactement de ses étapes et de ses résultats, à expliquer complètement ceux-ci à l'opinion.

A la phase aristocratique et confidentielle du rapport Spaak succède celle de la démocratie dans la négociation.

Cette méthode nouvelle revêt des aspects multiples : citons notamment la participation directe aux travaux de Bruxelles des fonctionnaires responsables en France de toutes les branches de l'économie ; la création auprès du président du Conseil du Comité Verret, chargé de préparer et de suivre toutes les étapes des discussions ; enfin de multiples conférences et réunions d'informations tenues à l'intention des syndicats patronaux et ouvriers, des parlementaires, de la presse, de l'opinion publique.

Il est impossible de résumer en quelques lignes les innombrables discussions suscitées par cette procédure, en France ou au niveau international. Nos partenaires ont parfois été surpris par les problèmes que nous leur soumettions, et il leur est arrivé de douter de la volonté française d'aboutir à un résultat quelconque. La traduction de ces problèmes en termes d'économie de marché, intelligibles pour eux, n'était pas toujours aisée. L'insertion des questions propres à chaque secteur dans le schéma global du Marché Commun supposait une sorte de transposition systématique, une

clef de maniement difficile, d'une valeur initiatrice, un langage nouveau, non sans quelque ésotérisme, et les négociateurs pouvaient de temps à autre se demander s'ils n'étaient pas en proie à une sorte de délire qui, pour logique qu'il fût en lui-même, ne les isolait pas moins. La négociation a revêtu par moments le caractère d'une mêlée confuse, déprimante pour les plus passionnés, exténuante pour les moins sportifs. Plus encore que dans la première phase, elle s'est éloignée de la diplomatie connue. Pourtant, elle a été dominée, du point de vue français, par deux impératifs clairs, que le gouvernement de M. Guy Mollet a fait respecter avec rigueur : ne négliger aucun problème important, que cette importance soit pratique ou psychologique ; rechercher dans un esprit réaliste, des solutions satisfaisantes pour nous et acceptables par les autres. C'est la clarté de cette position qui a permis le succès final, déterminé par l'audace précise de M. Christian Pineau, la chaleur rayonnante de M. Maurice Faure, l'expérience internationale, l'autorité et la flamme de M. Marjolin.

Je n'évoquerai de cette phase que trois visages, aujourd'hui disparus, qui restent présents à mon esprit.

D'abord Alexandre Verret. Chargé par M. Guy Mollet de présider les discussions fixant les instructions de la délégation française, il leur a consacré toute son intelligence et tout son cœur. Avec autant de bonhomie que de lucidité, de sens politique que d'expérience administrative, de patience que d'autorité, mêlant vousoiement et tutoiement selon interlocuteurs ou interventions, organisant et concluant le dialogue entre hauts

fonctionnaires, gens de cabinet et militants de niveaux divers, il a su ne jamais laisser nos représentants sans orientation, ni sans liberté. Il a contribué largement à cette conversion intellectuelle que le Marché Commun imposait en profondeur à l'administration française.

J'ai eu plusieurs fois la compagnie de Jean Valabrègue à Bruxelles, et ai pu apprécier, avec sa compétence d'économiste et d'ingénieur, la passion qu'il apportait à toutes choses, et singulièrement à celles de son métier. Il tenait le rapport Spaak pour une dangereuse chimère : sa loyauté, sa droiture n'en étaient pas moins totales ; ses conseils, aussi précis qu'utiles dans leur véhémence. Je mesure le drame qu'a dû constituer pour lui l'engagement de son pays dans une voie

qui n'était pas à ses yeux la bonne. Il fut de ceux pour lesquels l'intérêt national est une passion personnelle, et qui sont la noblesse de la fonction publique.

Esprit délicat et lettré, chef de cabinet de M. Maurice Faure, Jean Mille fut quelque temps le seul diplomate à participer à une négociation décourageante par sa technicité et son aridité. Son discernement, son calme, sa douceur, avaient, à Bruxelles, une force persuasive plus grande que bien des arguments ou bien des discours. Comme beaucoup d'autres, il s'est pris au jeu du Marché Commun, et il en est devenu un apôtre en France, préparant les exposés de M. Maurice Faure, ou en faisant lui-même dans d'innombrables cénacles et réunions.

\*  
\*\*

Cette large association des forces vives et de l'opinion à la négociation n'a pas, au demeurant, fait obstacle à ce que les problèmes politiques essentiels soient réglés par des conférences intergouvernementales soigneusement préparées et concentrées sur ces seuls problèmes.

Ces conférences ont réuni, selon les cas, ministres spécialisés, secrétaires d'Etat ou ministres des Affaires Etrangères, chefs de Gouvernement. Leur mission politique de négociation s'est alors pleinement accomplie. Leur travail a été facilité par les cadres, méthodes et traditions de discussion et l'organisation commune préexistante entre les Six pays.

Il est assez remarquable à cet égard que les institutions de la Communauté Economique Européenne, telles qu'elles sont décrites dans le Traité, et surtout telles qu'elles fonctionnent pratiquement, ressemblent, avec les développements nécessaires, aux procédures mêmes de négociation qui ont conduit au Traité.

Certes, les discussions sur les intentions et sur leur mise en œuvre, ont été vives, approfondies, passionnées : il y a un écart certain entre celles de la C.E.C.A. et celles de la C.E.E., comme entre la conception du rôle de la Commission européenne dans le rapport Spaak et dans le texte du Traité de Rome ; et il n'est pas inexact, en un sens, de dire que les autorités et services communs ont moins de pouvoirs et de missions propres dans ce dernier que dans le Traité de Paris.

Mais l'essentiel de l'œuvre réalisée paraît résider, plutôt que dans les compromis laborieusement négociés sur le rôle respectif du Conseil des ministres et de la Commission et sur la place donnée à l'unanimité, à la majorité qualifiée ou à la majorité simple dans les délibérations du Conseil, dans la consécration et dans la généralisation d'une certaine manière pour les 6 gouvernements et leurs administrations de se comporter les uns à l'égard des autres, et à l'égard des organes communs, qu'il s'agisse des procédés d'information mutuelle et d'étude, des méthodes de discussion et de compromis, ou des critères de décision.

C'est parce qu'il existait déjà une expérience de ce mode de conduite, des habitudes acquises de confrontation, des équipes préparées à ces méthodes, que la forme d'organisation internationale inscrite dans le Traité n'a pu être sérieusement tenue pour chimérique, ni condamnée comme incompatible avec une défense raisonnable des intérêts nationaux, et que les premiers travaux de l'administration commune ont vite témoigné d'un esprit réaliste et pratique.

En outre, le caractère global des objectifs économiques du Traité et le caractère irréversible de l'évolution qu'il impose ont donné leur pleine valeur à ces études communes, que d'autres organisations internationales savent également poursuivre, mais sans jusqu'à présent en voir les conclusions s'inscrire aussi résolument et aussi largement dans la réalité.

On peut dire que si l'entrée en vigueur du Marché Commun a coïncidé avec une transformation profonde de la politique économique et financière française, elle n'a été, en vérité, du point de vue international, qu'une étape logique dans l'évolution amorcée dès 1948 avec la création du Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E. et poursuivie avec la C.E.C.A., évolution dans laquelle le gouvernement français a tenu un rôle de premier plan. Et

l'intérêt porté par nos partenaires au Marché Commun procédait, autant que de considérations de politique commerciale, du souci que cette évolution se poursuive, que la France y conserve un rôle d'animateur et, à cette fin, qu'elle accorde sa politique économique et financière aux échéances et aux objectifs inéluctables de l'unification européenne.

\*  
\*\*

Le succès de la Communauté Economique Européenne paraît s'expliquer enfin parce qu'elle s'est trouvée au point de rencontre de trois idées justes, qui sont, comme telles, des idées-forces : nécessité d'abord, pour rendre possibles à l'entreprise et au contrôle de l'économie les *dimensions nouvelles* qu'imposent le progrès technique et sa cadence, d'ouvrir les uns et aux autres les marchés nationaux de l'Europe continentale — nécessité ensuite, pour assurer l'équilibre et l'expansion d'un marché commun, de le soumettre à une *politique économique commune* — enfin, et par-delà les oscillations de la conjoncture politique, *solidarité européenne*, fondée sur la géographie, l'histoire et la culture.

Ces trois idées sont si évidentes et constituent des lieux tellement communs que la question est peut-être aujourd'hui de savoir pourquoi il a été si long et si compliqué de les faire prévaloir et de les mettre en œuvre en les associant.

Etait-ce à cause d'une contrariété réelle entre des intérêts économiques, industriels ou agricoles, et la formule d'un marché ouvert ? Bien sûr, des réticences et oppositions se sont manifestées dans tous les pays, en même temps que des encouragements. Mais qui donc était capable d'établir pour son activité des projections à 12 ou 15 ans d'échéance et de faire à ce terme un calcul réel de sa position dans un marché en pleine expansion, transformé par l'effet combiné de son ouverture et du progrès technique ?

Lorsqu'en 1951, M. René Mayer, alors Ministre des Finances, défendait à la Commission des Affaires Etrangères de l'Assemblée Nationale, le Marché commun du charbon et de l'acier, il pouvait dire avec autant de pertinence que d'humour : « Je suis, mes chers collègues, du même avis que ceux d'entre vous qui pensent que ce Traité fait planer *une grave menace* sur la sidérurgie fran-

çaise ; je dis bien : *une grave menace* ; la sidérurgie française est menacée dans ses habitudes ».

Il ne s'agissait pas, en vérité, de corriger des calculs erronés, mais de calmer des inquiétudes, de dissiper des mythes ou de composer avec eux en les réduisant à leur vraie valeur. Mythes libéraux d'abord, dissimulant ou esquivant les problèmes politiques réels du Marché Commun, c'est-à-dire, d'une part, un transfert progressif mais inéluctable des responsabilités nationales à des autorités communes, et, d'autre part, l'apparition sur la scène mondiale d'une économie régionale, d'une préférence européenne, raisonnable mais assurée. Mythes protectionnistes ensuite, permettant aux entreprises, sous le couvert d'un lien contingent entre planification et contrôle aux frontières, de s'abriter derrière l'Etat et d'éluder ou d'ajourner leurs responsabilités propres, face à une transformation révolutionnaire du marché et des prix de revient.

La Communauté Européenne peut ainsi être présentée tour à tour comme une contribution à la libéralisation de l'économie mondiale, comme une contribution à la formation d'une économie régionale en Europe, à la rationalisation de l'économie européenne, ou encore comme une contribution à l'unification politique de l'Europe et à la création d'institutions européennes. Œuvre complexe, elle est tout cela en même temps. Ces divers aspects ont pu être soulignés plus ou moins fortement devant les parlements et les opinions publiques des pays membres ou des pays tiers, selon les tendances propres à chacun d'eux, et sans doute les six Gouvernements n'envisageaient-ils pas d'une manière complètement homogène, malgré la clarté et la simplicité théorique de ses objectifs, l'évolution future de la communauté qu'ils créaient. Mais les contraintes mêmes qu'impliquait cette communauté ont depuis lors sensiblement atténué les dangers

que pouvaient recéler ces divergences : la libéralisation du commerce extérieur français et l'acceptation par l'Allemagne des dispositions d'application du Traité en matière agricole ont été la manifestation la plus nette d'une évolution convergente ordonnée par son texte même.

Il est remarquable qu'en France, le Traité de Rome sur le Marché Commun n'a suscité ni enthousiasme répandu, ni hostilité comparable à celle rencontrée par la Communauté Européenne de Défense. Il n'a été ni proposé comme une panacée, ni dénoncé comme une déchéance nationale. Peut-être la rapidité de la discussion et une présentation prudente des institutions européennes ont-elles joué un rôle à cet égard. Peut-être aussi la conviction sage et tranquille que cet instrument inspirait à ses défenseurs a-t-elle eu pour contrepartie une certaine indifférence de ses adversaires, sceptiques au demeurant quant aux chances ou menaces de réalisation.

En 1955, à la Conférence de Messine, le Marché Commun est, de toutes les formes d'unification européenne à l'ordre du jour, celle que le gouvernement français accepte avec le plus de réticence. Il l'accepte comme un moindre mal, ou comme un aspect pénible, mais inéluctable, de cette unification, et il subordonne cette acceptation à des conditions multiples, dont il allonge ensuite la liste. De même, lors des débats de ratification, l'accent est mis, par les défenseurs du Marché Commun, moins sur les avantages, pris en eux-mêmes, d'une compétition ouverte, que sur l'impossibilité pour la France de s'isoler complètement du mouvement d'expansion et de libéralisation du commerce mondial, et sur le caractère exceptionnellement favorable, dans un tel mouvement, des garanties et contreparties inscrites au Traité. Est-ce la modestie de telles positions qui conduit finalement le Parlement, en 1957, à donner au Marché Commun quelques voix de plus qu'à l'Euratom ?

Au plan international, la négociation de la Communauté Economique Européenne a bénéficié de la neutralité bienveillante des Etats-Unis et d'une position anglaise d'expectative, vigilante, mais officiellement neutre par calcul comme par nécessité. Sans doute, un certain scepticisme a-t-il, là encore, rendu tardives les oppositions possibles. Sans doute aussi a-t-on compté, en Angleterre, sur la zone de libre échange, aux Etats-Unis sur une politique équilibrée de négociations tarifaires, en Angleterre et aux Etats-Unis, sur l'organisation du

G.A.T.T. pour limiter les effets discriminatoires d'une préférence régionale en Europe continentale, et a-t-on de surcroît été sensible aux avantages politiques d'une consolidation de cette zone. Mais peu important après tout les mobiles : le fait est que les Six ont su prendre l'initiative du mouvement, la conserver et l'exploiter devant toutes les instances mondiales.

A cet égard, les dates les plus importantes de la négociation du Marché Commun, — les moins connues aussi, qui pourrait les citer ? — sont celles où les auteurs du rapport Spaak ont décidé d'étudier une union douanière avec tarif extérieur commun et d'y inclure les produits agricoles, double position qui a déterminé à l'époque les anglais à se retirer de l'étude aussi discrètement qu'ils y étaient entrés. Les crises spectaculaires qu'a suscitées ultérieurement entre les Six l'élaboration du tarif extérieur et des règlements agricoles, avant ou après le Traité, — celles aussi avec l'Angleterre à l'occasion de la zone de libre échange —, n'ont été que des variations, grisantes pour le public, déjà classiques pour les connaisseurs, — sur des thèmes dont le développement figurait dès 1956 à un programme conçu comme irréversible et, depuis lors, appliqué sans retour.

Il est aussi intéressant, de ce point de vue, de suivre attentivement l'évolution soviétique sur les problèmes du Marché Commun (1) : après une période où la Communauté Economique Européenne fut dénoncée exclusivement comme un instrument nouveau de guerre froide et comme un moyen de prolonger le parasitisme et le pourrissement capitalistes, des personnalités en elles-mêmes considérables, et peut-être autorisées y ont discerné une étape positive dans le processus de concentration qui prépare les bases du socialisme ; naturellement, ces idées se sont accompagnées d'interrogations multiples sur les rapports entre l'organisation européenne et le monde atlantique, sur le conflit entre forces nationales et institutions communes, sur la portée possible d'une division internationale du travail, sur l'alternance des tensions et détente franco-allemandes : elles constituent pourtant une appréciation non négligeable du réalisme et de la fermeté manifestés par la Communauté Economique Européenne.

(1) Cf. Pierre LE GALL : « L'U.R.S.S. et l'unification européenne », *Revue française de Science Politique*, vol. XVII, n° 1, février 1967, p. 28 et suivantes, et les nombreuses références.

\*\*

L'évolution future de la Communauté Economique Européenne est naturellement susceptible de formes diverses, et les auteurs du Traité ont prévu une très grande souplesse dans l'application de ses principes, sinon dans l'orientation générale qui les détermine. L'évolution de la conjoncture économique mondiale, l'entrée éventuelle de l'Angleterre et des pays membres de l'A.E.L.E. dans la C.E.E., la détente ou l'extension des relations commerciales avec l'Est européen sont des perspectives qui ne peuvent manquer d'exercer une influence profonde sur les conditions d'application du Marché Commun.

Son avenir pratique est lié essentiellement au maintien d'un rythme d'expansion satisfaisant en Europe, au développement des échanges intra-européens, au développement du commerce mondial. En ce sens, le succès du Marché Commun est un symbole de prospérité, et telle est sans doute la raison profonde pour laquelle, en dépit des difficultés extrêmes que suppose sa mise en œuvre, il a pu résister plus complètement que d'autres organisations internationales aux incidents divers rencontrés sur son parcours.

Au fur et à mesure qu'il entre en vigueur et s'inscrit dans les faits et dans les mœurs, il acquiert plus de solidité, et il sera sans doute bientôt aussi difficile de le rompre qu'il l'est aujourd'hui encore de le parfaire. Car, en même temps qu'une orientation des échanges et des investissements, il détermine une évolution psychologique, une transformation des attitudes, et contribue à cette formation des hommes au commerce extérieur qui est la base la plus permanente de la coopération internationale.

Sans doute serait-il chimérique d'escompter qu'il sera dans un proche avenir condamné par son succès même, et que l'ouverture du marché intra-européen sera rattrapée par la libéralisation du commerce mondial, au point que la préférence régionale qu'il institue perdra toute signification. Que l'on considère le problème des rapports entre l'Europe et les Etats-Unis, celui du commerce entre l'Est et l'Ouest, ou encore celui des relations entre pays industrialisés et pays en voie de développement, on n'entrevoit guère, dans un avenir prévisible, l'établissement d'un cadre aussi stable et sûr pour les échanges commerciaux que celui qui paraît maintenant à portée de la main en Europe de

l'Ouest. Bien au contraire, c'est la création dans cette Europe, grâce à une préférence européenne juste et libérale, d'une grande zone de prospérité, d'expansion et de progrès technique, qui peut contribuer à introduire, dans les autres parties du commerce mondial, un peu de cet ordre permanent dont dépendent à long terme son accroissement et l'enrichissement mutuel qui en est la raison d'être.

Le succès du Marché Commun ne peut naturellement être que l'œuvre collective de tous ceux, hommes d'Etat et fonctionnaires, chefs d'entreprise et dirigeants de syndicats, travailleurs de l'industrie et de l'agriculture qui se trouvent investis de responsabilités économiques. Un tel succès suppose essentiellement progressivité et continuité dans l'effort. Entre les décisions politiques de principe et les mesures pratiques à prendre aux divers niveaux de la production et du commerce, il y a un écart variable, mais parfois très grand, et le concours du temps n'est pas moins nécessaire pour convaincre les responsables que pour leur permettre les adaptations requises. Lorsqu'en 1956 et en 1957, les Français ont expliqué à leurs partenaires qu'il ne fallait pas moins de trois plans ou de trois lustres pour de telles adaptations, cette prétention a d'abord choqué : il est maintenant démontré qu'elle n'était pas déraisonnable et que les délais n'ont d'inconvénient que s'ils masquent un doute sur les fins, que s'ils permettent d'ajourner l'effort. Aujourd'hui les étapes qu'il reste à franchir ne pourront l'être que si un tel doute ne reparait pas, que s'il demeure clair en toute circonstance que le progrès collectif par le Marché Commun est un objectif prioritaire dans la politique des Etats de l'Europe occidentale, et que nombre d'autres objectifs ne peuvent être définis valablement que par rapport à celui-là.

Parce que le Marché Commun est une œuvre collective engageant par étapes successives l'économie entière des pays membres, on ne conçoit guère son achèvement sans un renforcement progressif, mais précis, des institutions communes. Ce problème doit être envisagé avec réalisme dans ses divers aspects. Le bon sens conduit à exclure la création d'autorités internationales sans moyens d'action réels. Il ne permet pas d'escompter non plus une évolution économique harmonieuse sans intervention de pouvoirs publics organisés aux niveaux et dans les formes appropriés. Ouverture

intraeuropéenne des marchés, politique économique européenne, formation d'un pouvoir politique européen ne peuvent, sans sérieux danger, être longtemps dissociés. Bien que le Traité de Rome n'ait conféré aux organes communs que des pouvoirs assez limités, les premières étapes du Marché Commun ont pu être franchies heureusement : il serait pourtant imprudent d'en conclure qu'il est inutile de réfléchir de nouveau sur la structure politique que suppose l'achèvement véritable de l'œuvre entreprise, et il y a les plus grandes chances qu'à défaut d'une telle structure, cette œuvre se résolve finalement en simple zone de libre échange, — ou encore qu'elle vole en éclats à la première crise sérieuse.

Ce lien entre l'avenir du Marché Commun et la construction d'une Europe politique souligne l'originalité de la Communauté Economique Européenne, qui, différente de la plupart des Traités de commerce, est un cadre permanent et général de discussions, de négociations et de décisions, portant sur tous les aspects de l'économie, et liées étroitement à son évolution globale comme à celle de ses diverses branches. L'extension croissante des responsabilités communes qu'implique l'ouverture du marché intraeuropéen exige consultation systématique de l'opinion, rendement élevé des organes de travail, méthodes souples, rapides et pratiques de décision. L'objet d'institutions politiques est de donner à tous ces processus un cadre rationnel, inspiré naturellement des expériences que les pays européens pratiquent au niveau national, de l'appréciation et du rapprochement de ces expériences. La négociation et l'application du Traité ont créé des habitudes, des mécanismes, des méthodes de confrontation, de compromis et d'arbitrage qui se sont révélés fort efficaces, compte tenu de ce qu'on pouvait jusqu'à présent en attendre ; il n'est pas douteux, d'ailleurs, que le rôle pratique de la Commission européenne dépasse déjà les compétences prudentes du Traité ; il est certain enfin que la circulation des élites administratives de chaque pays entre les emplois nationaux et les emplois européens a commencé de faire du Marché Commun une école supérieure de coopération et d'adminis-

tration internationales. Mais il serait imprudent d'espérer que le temps seul fera le reste, que les institutions pourront se renforcer utilement par leur pratique même, qu'un effort conscient de construction rationnelle est inutile. Si les institutions ne valent en toute circonstance que ce que valent les hommes, elles permettent cependant d'assigner à chacun d'eux sa juste place, de multiplier leur rendement, d'en tirer le meilleur parti. Pourquoi refuser un effort d'anticipation rationnelle dans une évolution inéluctable dont la courbe croissante s'inscrit déjà dans les faits ? Les avantages politiques et pratiques d'une telle anticipation ne sont-ils pas dès maintenant assurés ? Ne balacent-ils pas largement ses inconvénients théoriques ? Cette anticipation n'est-elle pas dans la tradition la plus intelligente et la plus haute de la politique extérieure française ? S'il est raisonnable de dire qu'un vrai Marché Commun suppose une politique commune, ne convient-il pas d'affirmer une volonté à la mesure de cette logique, de donner à cette volonté toutes ses chances d'expression dans un cadre politique organisé pour elle ? Y a-t-il des faits nouveaux qu'il faille attendre, et lesquels, pour conserver ou prendre, dans une vue claire de l'avenir, l'initiative résolue du mouvement ?

Ces problèmes très vastes et très divers paraissent liés nécessairement à toute évocation des négociations du Marché Commun. Nul ne peut, naturellement, sur un tel sujet, prétendre à des opinions plus valables que celles de tout citoyen réfléchissant lucidement à l'avenir de son pays. Universel dans ses effets, le Traité de Rome est d'ailleurs une œuvre si largement collective qu'il est impossible, quelque regret qu'on en éprouve, de rappeler le rôle et le visage de tous ceux qui se sont penchés sur son berceau. Sans doute la poursuite de l'œuvre entreprise supposera-t-elle une participation bien plus étendue encore. Sans doute aussi les bâtisseurs de l'Europe devront-ils retenir et méditer la formule du Grand Frédéric : « Il semble que les grands hommes meurent sans postérité. Je désirerais qu'il y eût une filiation d'âmes supérieures dont les uns remplaçassent sans cesse les autres ».

# QUELQUES CONSIDÉRATIONS SUR LA DÉCONCENTRATION ET LA DÉLÉGATION DU POUVOIR DE DÉCISION DANS LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

Emile NOËL

Secrétaire exécutif de la Commission de la C.E.E.

et

Henri ETIENNE

Chef de division à la Commission de la C.E.E.

1. Neuf ans après l'entrée en vigueur du Traité de Rome, la structure institutionnelle de la Communauté n'a pas été sensiblement modifiée, pas plus par les coutumes que par les textes. Les problèmes politiques, liés à des conceptions différentes de l'évolution des rapports de pouvoirs entre Parlement européen, Conseil et Commission et du fonctionnement de ces Institutions, demeurent entiers. Cependant, un fait nouveau est intervenu : l'accroissement considérable des responsabilités incombant à la Communauté, notamment en matière de gestion des politiques communes. La nécessité d'assurer un fonctionnement rapide et souple du système a conduit à instituer divers mécanismes originaux.

Si ces nécessités ont été déterminantes, les préoccupations institutionnelles ont joué un rôle notable lors de la mise au point de ces mécanismes. L'équilibre a été trouvé au niveau tant du minimum fonctionnellement nécessaire que du maximum politiquement possible. Sans doute la construction n'est-elle pas parfaite du point de vue de la science administrative, ni des aspirations politiques. Son mérite est d'exister, de fonctionner et d'être admise. Elle n'annonce guère ce que pourraient être les développements institutionnels du futur, mais elle n'en interdit aucun.

Il s'agit là d'une matière déjà ample et complexe. On se bornera ici à faire le point de la situation, pour encourager et faciliter une réflexion plus poussée.

2. Les pouvoirs conférés à la Communauté sont, aux termes du Traité, exercés par les seules Institutions. Autrement dit, le Traité ne prévoit aucune possibilité de « décentralisation » du pouvoir de décision, en entendant par ce terme attribuer à des organismes disposant d'une autonomie suffisante une compétence propre et notamment une compétence de décision. Seules d'ailleurs les Institutions, (et particulièrement le Conseil et la Commission) relèvent du contrôle juridictionnel de la Cour de justice. Les dispositions d'ordre institutionnel prises depuis 1958 (en l'occurrence le Traité de fusion des Institutions) n'ont pas modifié cette situation, si elles ont discrètement esquissé certaines possibilités éventuelles pour l'avenir.

Le Traité n'exclut pas complètement la délégation qu'une Institution (Conseil ou Commission) accorderait à une personne ou un organisme agissant sous sa responsabilité et son contrôle, mais il en limite étroitement la possibilité. Nous indiquerons quelles dispositions pratiques il a été possible de prendre dans le respect de cette règle.

Le Traité prévoit par contre, et de manière expresse, le transfert de compétence d'une Institution à l'autre, savoir du Conseil à la Commission (art. 155 dernier tiret). C'est une forme particulière de « décentralisation » qu'il y aura lieu d'explorer.

Enfin, les développements intervenus dans les « zones-frontières » de la compétence communautaire ont conduit à la création d'organismes *ad hoc*, dont il sera utile d'indiquer l'existence et le rôle.

3. Les discussions dans le Conseil ont confirmé à plusieurs occasions que les Etats membres et les Institutions n'étaient pas jusqu'ici favorables à une évolution vers la « décentralisation » du pouvoir de décision, décentralisation de toutes manières exclue par les textes actuels.

C'est ainsi qu'au moment de créer le Comité des Représentants permanents, le 25 janvier 1958, le Conseil précisait que la responsabilité des décisions devait rester intégralement dans les mains des ministres eux-mêmes, siégeant dans le Conseil. La mission du Comité était limitée à « préparer les travaux du Conseil et exécuter les mandats qui lui sont conférés par celui-ci », et cette situation a été confirmée par le Traité de fusion des Institutions, signé le 8 avril 1965.

Pendant les discussions de décembre 1961 sur les premiers règlements agricoles, l'idée avait été émise de confier la gestion quotidienne des organisations de marché à des organismes *ad hoc*, qui auraient reçu des pouvoirs propres. Elle a été écartée rapidement et le Conseil a décidé de faire usage des seules possibilités juridiquement correctes qu'offrait l'article 155.

Un dernier exemple significatif a été fourni pendant les discussions sur l'« implantation » des institutions et services, qui ont accompagné la mise au point du Traité de fusion. La création d'« agences spécialisées », disposant d'autorité propre, avait été évoquée comme moyen susceptible de fournir à terme une solution satisfaisante aux difficultés en cause. Cette idée devait être rapidement écartée. Il n'en reste qu'un écho très atténué dans l'article 10 de la « décision sur l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services », lequel stipule que les « gouvernements des Etats membres sont disposés à installer ou à transférer à Luxembourg d'autres organismes et services communautaires, particulièrement dans le domaine financier, pour autant que leur bon fonctionnement soit assuré ».

Il devrait s'agir d'organismes suffisamment autonomes pour que la « décentralisation géographique » ne nuise pas à leur fonctionnement. On pourrait donc concevoir qu'ils bénéficient d'une véritable décentralisation du pouvoir de décision, encore que, suivant le secteur d'activités, le « bon fonctionnement » puisse être assuré par d'autres moyens (simple délégation par exemple). Il faudrait toutefois créer d'abord la possibilité juridique d'une telle « décentralisation », peut-être à l'occasion de la fusion des Traités, si le développement de l'activité communautaire le justifiait à ce moment.

4. La collégialité est l'une des caractéristiques les plus connues de la Commission. Elle est la conséquence de l'article 163 qui requiert, pour les délibérations de la Commission, le concours de la majorité au moins des membres qui la composent. Elle apparaît souvent, aux yeux de l'opinion publique, comme exprimant le caractère communautaire même de cette institution.

Le principe collégial impose d'étroites limites au recours à la technique des délégations. Selon les célèbres arrêts Meroni de la Cour de justice [arrêts 9 et 10/1956 (1)], les seules délégations susceptibles d'être consenties ne peuvent concerner que les pouvoirs d'exécution exactement définis et entièrement contrôlés dans l'usage qui en est fait, à l'exclusion de toute compétence comportant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

La Commission a certes respecté les limites ainsi fixées. Elle semble même être restée jusqu'ici en deçà des possibilités que lui ouvrirait tant cette jurisprudence que son propre règlement intérieur dont les dispositions sur la délégation (article 27) sont conformes aux principes fixés dans les arrêts Meroni.

C'est en effet seulement en matière de préparation des délibérations de la Commission dans le domaine de sa responsabilité particulière que chaque membre de la Commission (et les services placés sous son autorité) a reçu de larges responsabilités. En ce qui concerne l'exécution des délibérations de la Commission, les délégations consenties, si elles sont nombreuses, ont une portée très limitée. Il paraît vraisemblable qu'ultérieurement les exigences de la gestion des politiques communes devront conduire la Commission à faire

(1) Jurisprudence de la Cour de Justice. *Recueil IV*, pp. 9 et 51.



un usage plus étendu des possibilités de délégation dont elle dispose, pour ce qui concerne les actes de pure exécution à prendre en application de règles qu'elle aura strictement définies. Ce sera sans doute le cas, par exemple, au stade du marché unique dans le secteur agricole.

5. Si la Commission n'a pas fait plus large usage de ses quelques possibilités de délégation, c'est sans doute que le recours à la « procédure écrite » lui a permis d'échapper aux inconvénients réels que la collégialité peut présenter pour un organisme chargé de tâches de gestion nombreuses et quotidiennes. Cette procédure permet de constater, en dehors de tout débat, l'accord de l'ensemble des membres de la Commission sur une proposition émanant de l'un d'eux. A cet effet, la proposition est soumise par écrit et elle est réputée adoptée si, dans un délai imparti, aucun membre n'a formulé ou maintenu de réserves à son encontre.

Sont traitées en règle générale par la procédure écrite les affaires d'importance moyenne ou limitée, entre autres celles d'ordre technique ou administratif. Leur nombre est considérable (de l'ordre de 1 500 chaque année). C'est dire l'importance pratique qu'a pris ce système. Son application est d'ailleurs strictement réglementée, afin de garantir rigoureusement les droits de chacun des membres de la Commission et, notamment, celui d'obtenir un débat, s'il le désire, sur toute proposition mise en procédure écrite.

6. La structure du Conseil est bien différente et, par voie de conséquence, la nature des dispositions qu'il a prises pour faire face au développement des activités communautaires. L'article 148 limite les possibilités de délégation aussi étroitement que l'article 163 pour la Commission. Dans ces conditions, c'est exclusivement pour le travail de préparation de ses délibérations que le Conseil s'est déchargé sur des organismes subsidiaires.

Alors que dans la Commission cette préparation incombe à un membre de la Commission, s'appuyant sur une administration étoffée, elle est confiée dans le Conseil à une série de groupes et Comités hiérarchisés, dans chacun desquels les Etats membres sont tous représentés. Le Secrétariat général du Conseil a pour mission principale d'assister ces groupes et Comités, ce qu'il fait d'ailleurs avec une rare efficacité, et l'on ne saurait sous-estimer la contribution remarquable

qu'il apporte sous de multiples formes au bon achèvement des travaux et à l'élaboration des décisions du Conseil elles-mêmes.

Une importante machinerie a été ainsi mise sur pied, qui est contrôlée et animée par le Comité des Représentants permanents où siègent les Ambassadeurs, Représentants permanents de chaque pays membre auprès des Communautés, ainsi que leurs adjoints. Le Comité des Représentants permanents a une compétence générale. Toutes les affaires inscrites à l'ordre du jour du Conseil sont préalablement examinées par lui. Toutefois, en raison de leur technicité, les affaires relatives à l'agriculture (traitées dans des sessions du Conseil où les Etats membres sont représentés par leur ministre de l'Agriculture) sont, pour la plupart, préparées uniquement par un « Comité spécial agriculture », sans que le Comité des Représentants permanents intervienne.

Sous l'autorité du Comité des Représentants permanents fonctionnent une quinzaine de groupes de travail permanents, correspondant aux principales compétences de la Communauté (politique commerciale, questions économiques, questions sociales, questions de transport, etc...). Des sous-groupes comme des groupes *ad hoc*, de caractère temporaire, sont fréquemment créés pour l'examen de questions spéciales.

L'activité de tous ces organismes est considérable. Par exemple, pendant les années 1962, 1963 et 1964, le Conseil a respectivement siégé pendant 65, 66 et 67 journées. Ces mêmes années, le Comité des Représentants permanents a siégé respectivement 107, 108 et 120 journées. Quant aux groupes, ce sont plusieurs centaines de réunions qu'ils tiennent au total chaque année. A l'arrière-plan des résultats, parfois spectaculaires, obtenus par le Conseil, il y a cette énorme activité de préparation, et le travail souvent harassant des hommes qui y sont associés.

7. Si poussée que soit cette préparation, le développement des activités du Conseil a nécessité des mesures supplémentaires. Chaque année, en effet, la Commission transmet environ 250 communications au Conseil, parmi lesquelles de 100 à 150 propositions proprement dites, le Conseil prend environ 150 actes, mises à part les décisions de procédure et les questions administratives. Aussi

le conseil a-t-il recherché, en accord avec la Commission, des procédures qui lui rendent possible de consacrer ses sessions aux seuls problèmes de grande importance politique. Bien entendu, la responsabilité des autres décisions devait rester intégralement entre les mains des ministres, et la Commission garder le droit d'évoquer toute question de sa compétence dans le Conseil lui-même. Les procédures retenues, qui répondent à toutes ces exigences, sont d'une part la procédure dite des « points A » de l'ordre du jour et, d'autre part, la « procédure écrite ».

Sont inscrits comme points « A » de l'ordre du jour du Conseil des projets d'actes qui ont reçu dans le Comité tant l'accord des Représentants permanents que celui du représentant de la Commission. Ces projets sont adoptés par le Conseil sans débat, à moins qu'un membre du Conseil ou de la Commission ne demande une discussion.

Quant à la procédure écrite, elle consiste à faire recueillir par écrit le vote des membres du Conseil sur une affaire urgente. Pour engager une telle procédure, l'acceptation de tous les membres du Conseil est nécessaire, ainsi que celle de la Commission, s'il s'agit d'une question relevant de sa compétence.

Dans la pratique, la procédure des points « A » s'est révélée la plus souple, en sorte qu'elle est la plus couramment utilisée. En 1964, par exemple, 138 questions ont figuré comme points « A ». Pendant cette même année, le nombre total des autres points figurant à l'ordre du jour des sessions du Conseil (mis à part les points de pure procédure) a été de 192. C'est dire l'allègement des discussions du Conseil qui a été ainsi obtenu.

8. Le système communautaire repose sur le partage des compétences entre la Communauté et les Etats membres pour la mise en œuvre du Traité et des actes pris en application de celui-ci. La part revenant à chaque Etat membre a été considérable au début de la Communauté. Le rôle des Institutions, et principalement de la Commission, se bornait alors, le plus souvent, au contrôle *a posteriori* (« veiller à l'application »...), qui pouvait conduire à l'introduction des procédures d'infraction. La mise en œuvre progressive de politiques communes a conduit à diminuer l'étendue de cette

« décentralisation » au profit des Etats membres. La nécessité s'est fait sentir de rendre communes un plus grand nombre de normes, afin que les modalités d'application les plus importantes soient uniformes. Il en est résulté l'introduction d'une réglementation communautaire, non seulement plus touffue, mais sujette à l'adaptation fréquente en fonction des fluctuations économiques.

L'exemple de la politique agricole commune illustre bien ce développement. Jusqu'à l'adoption des premiers règlements, créant des organisations communes de marché, l'application du titre II de la troisième partie du Traité n'a pratiquement nécessité aucune norme communautaire d'application. L'exécution des articles 44 à 46, par exemple, revenait essentiellement aux Etats membres, sous réserve des possibilités d'impulsion ou de contrôle de la Commission.

L'adoption, à partir de 1962, des premiers grands textes agricoles a entraîné un transfert sensible de compétences normatives, des Etats membres à la Communauté. La marge de liberté laissée à chaque administration nationale dans l'application des textes communautaires a été sensiblement réduite. Il semble certain que demain le passage au stade du marché unique pour chaque grand produit sera accompagné d'un nouvel élargissement de la sphère de compétence communautaire, les nécessités de fonctionnement du marché unique exigeant qu'un nombre plus grand de modalités d'application soient fixées de manière rigoureusement uniforme.

9. Ainsi, le perfectionnement du système communautaire aboutit-il à réduire la « décentralisation » dont les Etats membres avaient initialement bénéficié. Se pose en même temps le problème de l'autorité qui exercera les compétences transférées à la Communauté. C'est pour répondre à ce besoin prévisible que les auteurs du Traité avaient prévu (article 155) que la Commission peut exercer « les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit », ce qui revenait à organiser une forme particulière de décentralisation. Par cet article, non seulement le Conseil reçoit la possibilité, dans les matières où le Traité lui donne pouvoir de décision, de se décharger sur la Commission des mesures d'application, mais il est expressément invité à agir

de la sorte. Plus qu'une faculté, c'est une directive que l'article 155 donne au Conseil.

Nous avons déjà vu que le Traité ne donnait au Conseil aucune possibilité générale de déléguer ses pouvoirs. La seule exception, qui ne porte que sur le domaine limité des compétences d'exécution, est l'article 155 qui vise expressément et exclusivement le transfert à la Commission. Il écarte par cela même que les tâches d'exécution qu'il vise soient confiées à tout autre organe, même s'il était créé dans le cadre du Conseil (Comité des Représentants permanents ou groupes de travail).

Au reste, l'ampleur des tâches qui pèsent sur le Conseil, le Comité des Représentants permanents et ses groupes de travail, en raison, tant de l'élaboration des politiques communes que des relations extérieures de la Communauté (pour citer deux secteurs particulièrement chargés) devait inciter le Conseil à se décharger largement sur la Commission et à suivre sans difficultés notables la voie que l'article 155 lui traçait. Il n'est pas de règlement du Conseil de quelque importance qui ne délègue à la Commission de nouveaux pouvoirs d'exécution.

L'article 155 ne fixe toutefois pas les modalités selon lesquelles ce transfert de compétence est effectué. Des dispositions très diverses ont été successivement arrêtées, le plus souvent pour des motifs objectifs, quelquefois comme résultat d'un compromis dans un cas particulier. Elles vont de la compétence de la Commission seule jusqu'à la simple décision du Conseil sur proposition de la Commission, en passant par toute une série de solutions intermédiaires où la Commission est le plus souvent assistée par des comités formés de représentants des Etats membres (Comités consultatifs, Comités de gestion, etc...).

10. Pendant les discussions qui ont conduit à l'adoption de ces textes divers, la Commission s'est employée, avec un certain succès, à faire respecter quelques règles simples. Avant tout, ses propres pouvoirs, droit exclusif d'initiative, par exemple, ne pouvaient être mis en cause, même indirectement. En deuxième lieu, l'autorité qu'elle recevait du Conseil devait être exercée par elle seule, sans confusion ni partage, même avec le Conseil, a fortiori avec un autre organisme. Il pouvait se faire,

sans doute, que le pouvoir de décider revienne, dans certains cas, au Conseil, celui-ci, à ce moment-là, l'exerçant également seul.

Une autre considération, plus spécifique, était fondée sur les précédents que fournit le Traité en matière de clause dérogatoire ou de clause de sauvegarde. Chaque fois la Commission a, soit compétence exclusive, soit rôle prépondérant. La cohérence de l'ordre juridique instituée dans la Communauté nécessitait que des principes semblables soient appliqués pour la gestion des clauses analogues contenues dans les règlements du Conseil.

Enfin, la Commission s'est laissée guider par des exigences pratiques. Il ne serait pas possible de gérer raisonnablement un secteur d'activité économique si l'autorité compétente pour décider pouvait être paralysée pour des motifs de procédure interne. En conséquence, chaque fois qu'une telle nécessité de gestion existait, la Commission devait recevoir le droit de décider et de faire appliquer immédiatement sa décision, même si des procédures ultérieures de recours au Conseil étaient ouvertes.

Par contre, la Commission n'a jamais élevé d'objection à l'instauration de procédures d'avis préalable (consultation soit d'un Etat membre, soit d'un Comité) susceptibles d'éclairer ou de guider sa décision, dès lors que la complexité de la matière le justifiait. Elle a également accepté que soient introduites des procédures pouvant conduire à un retour de la compétence au Conseil, dans les cas où la décision à prendre avait une signification politique ou économique suffisante.

Il serait trop long d'analyser les types très divers de procédures qui sont actuellement appliqués. Leur variété correspond le plus souvent aux caractéristiques propres du secteur en cause ou de la décision à prendre. La plus connue est la procédure dite du Comité de gestion qui a été largement utilisée pour la gestion quotidienne des organisations communes de marché. La notoriété qu'elle a ainsi reçue ne doit pas cependant conduire à penser qu'elle est nécessairement la seule ou la meilleure qui puisse être employée, ni même qu'elle puisse être transposée telle quelle à d'autres secteurs d'activités.

L'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles politiques communes, ainsi que le perfectionnement de la politique agricole commune (stade du marché unique), conduiront le Conseil à recourir davantage encore au transfert de compétences exécutives à la Commission, seule possibilité de décentralisation communautaire qu'il possède. Les Institutions devront faire preuve d'une imagination suffisante pour mettre au point des procédures (peut-être nouvelles) de collaboration entre Commission, Conseil et Etats membres qui soient adaptées aux caractéristiques propres de chaque secteur économique, comme cela a été le cas pour le secteur agricole.

11. Il faut enfin évoquer les « zones marginales » du Traité où les possibilités d'établir une législation communautaire sont faibles ou limitées, soit que le Traité ne donne pas les pouvoirs suffisants aux Institutions, soit que les conditions politiques d'une action normative du Conseil n'existent pas encore. Tel est le cas, par exemple, de la politique monétaire ou de la politique économique proprement dite. C'est la zone de « coopération volontaire » suivant l'expression fréquemment utilisée par M. Marjolin, Vice-Président de la Commission.

Les Institutions ont adopté une démarche empirique pour traiter ces problèmes, ce qui a conduit à la constitution d'un certain nombre de Comités où siègent à haut niveau des représentants des Etats membres et de la Commission et qui sont placés auprès de la Commission et du Conseil.

Le modèle en a été fourni par le Comité monétaire institué en application de l'article 106 § 2 du Traité. Le Comité de politique conjoncturelle (créé en 1960), le Comité de politique budgétaire et le Comité de politique économique à moyen terme (créés l'un et l'autre en 1964) ont des structures analogues. Chaque fois y siègent de très hauts fonctionnaires des Etats membres (dans certains cas des Secrétaires d'Etat), ainsi que des hauts fonctionnaires de la Commission, et parfois même des membres de la Commission. Le Comité des Gouverneurs de Banque centrale (créé en 1964) est aussi du même type, avec quelques caractéristiques originales.

L'apport de ces Comités réside d'abord dans une action en profondeur, même si ses conséquences

ne sont pas immédiates, que permettent le travail en commun et l'effort permanent de coordination. A cette action semblable à celle d'autres organisations européennes de coopération s'ajoutent les possibilités de mesures de plus grande portée que les structures institutionnelles de la Communauté fournissent. En matière de politique conjoncturelle, les actes communautaires se sont limités jusqu'ici à des recommandations du Conseil. Par contre, le premier programme de politique économique à moyen terme est une décision du Conseil (et des Etats membres), ce qui lui donne une force juridique sensiblement plus grande.

Ces indications soulignent le caractère de ces procédures : formule expérimentale ou formule de transition vers un système plus institutionnalisé. Le constater n'est pas sous-estimer leur très grande utilité.

Des formes de coopération un peu semblables fonctionnent en matière d'assurance-crédit et d'assistance technique. Il s'agit toutefois de groupes qui se réunissent à un niveau moins élevé et dans le cadre du Conseil. Des résultats notables ont cependant été obtenus, spécialement en ce qui concerne l'assurance-crédit, qui favoriseront ultérieurement la mise en œuvre d'une politique commerciale commune en ce domaine.

12. La rapide description qui précède témoigne des possibilités du système communautaire, par l'étendue et la souplesse des solutions qu'il permet dans le strict respect du Traité et du rôle des Institutions. Il a également fait apparaître à quelques reprises la charge de plus en plus considérable qui pèse sur les Institutions. Il y a là un « problème de masse » dont l'importance ira croissante avec l'extension des activités et des compétences communautaires.

Comment pourra-t-il être résolu dans le proche avenir ? Nous l'avons vu, la création d'« autorités » ou d'« agences » autonomes est exclue par les textes actuels et l'on doit s'en féliciter, toute dilution des responsabilités dans la phase initiale d'édification des Communautés ne pouvant qu'affaiblir l'élan des Institutions.

Malgré l'amélioration apportée dans les méthodes de travail du Conseil, celui-ci et ses organes semblent, dans bien des domaines, arrivés assez près d'une sorte de « saturation ». Réserver les délibérations ministérielles aux seuls problèmes

de grande portée politique a été une ligne sage qu'il faut maintenir. L'étape suivante devrait donc être de décharger davantage encore le Conseil, et les Comités qui l'assistent, d'une partie des décisions plus techniques que politiques qui sont dès à présent réglées en fait au niveau administratif (décisions sous point « A », par exemple). Autrement dit, recourir plus largement encore au transfert de compétences exécutives à la Commission semble objectivement recommandable, d'autant que la Commission par sa structure intégrée peut plus facilement s'adapter à une extension de ses charges.

Il n'importe pas seulement que la gestion quotidienne des politiques communautaires soit correc-

tement assurée. L'élément le plus important à sauvegarder, alors que déferlera le flot montant des affaires courantes, est la capacité de dialogue politique entre la Commission et le Conseil, qui a fait l'originalité et le dynamisme de la Communauté. Maintien du style actuel du Conseil, extension des catégories de tâches exécutives à transférer à la Commission, perfectionnement des procédures internes de la Commission (et demain de la Commission unique des Communautés européennes) pour que les tâches de gestion n'affectent pas son potentiel d'initiative politique, telles pourraient être, dans cette dixième année de la Communauté, les quelques indications pratiques que suggère l'expérience.

# L'ECONOMIQUE ET LE SOCIAL DANS

## LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE

### Ses étapes. Ses difficultés.

**D**ES considérations d'envergure incitèrent les négociateurs du Traité de Rome à se préoccuper de l'énergie. Il leur parut qu'elle constituait la base de la puissance industrielle et que, pour conserver son indépendance économique et, par conséquent, politique, l'Europe ne devait pas soumettre son expansion à des achats massifs de matières énergétiques à l'étranger, et surtout à un fournisseur dominant. Ces réflexions, assorties de constatations de fait — il faut se souvenir du climat de pénurie charbonnière qui régnait alors — avaient conduit les négociateurs à envisager l'éventualité d'une Communauté de l'Énergie. Finalement, après la création de la Communauté de l'Énergie Atomique et la difficulté d'amputer la C.E.C.A. du charbon, on se borna, par le protocole de Messine du 8 octobre 1957, à envisager la coordination des politiques énergétiques natio-

nales. Après la mise en place des institutions du Marché Commun et de l'Euratom, le Conseil spécial de Ministres de la Communauté du Charbon et de l'Acier, compétent en la matière en vertu du protocole, s'accorda en fin 1959 sur les termes de la mission à conférer à l'organe commun aux trois communautés pour élaborer des propositions. Cet organe commun, intitulé par le Conseil des Ministres « Groupe de Travail Inter-exécutifs pour la coordination des Politiques Énergétiques », fut composé de trois membres de la Haute Autorité, de trois membres de la Commission Economique Européenne, de deux membres de la Commission de l'Euratom. Il commença ses travaux à la fin de 1959 et les conduisit jusqu'à ce jour. Selon quelles étapes et à travers quelles difficultés, c'est ce que nous allons examiner dans les développements suivants.

#### I. — LES ÉTAPES

Pour la clarté de l'exposé, nous diviserons les étapes en quatre stades : la documentation, les propositions, le protocole d'accord, les applications de cet accord. Mais avant de décrire ces étapes, jetons un bref coup d'œil sur la situation qui se présentait au moment du démarrage, c'est-à-dire fin 1959-début 1960.

##### 1. — LA SITUATION DE DÉPART

Le Traité C.E.C.A. ne prévoit ni tarif extérieur commun, ni politique commerciale unifiée. À l'origine, cette lacune n'avait guère d'importance. Aucun Etat ne levait de droit de douane sur les charbons importés des pays tiers et nul ne paraissait devoir le faire sinon pour de brèves périodes de conjoncture déprimée. On n'imaginait pas de recourir à des restrictions d'importation, sauf pour

des situations exceptionnelles de courte durée ; au demeurant, la pénurie charbonnière exigeait plutôt une organisation des achats à l'extérieur pour en abaisser le prix. Le renversement de conjoncture, après la crise de Suez, fut soudain et brutal. Il engendra d'incertaines polémiques, provoqua la panique, inspira dans le désordre des mesures de circonstance. La Haute Autorité proposa bien, à deux reprises, l'instauration d'un contingentement coordonné au niveau de la Communauté. Mais l'avis conforme du Conseil ne fut pas recueilli ; le projet échoua et les gouvernements se décidèrent individuellement. L'Allemagne, sur recommandation de la Haute Autorité, institua un droit de douane considérable et prohibitif, la Belgique coupa ses importations, la France adapta ses programmes et ses contrôles à la nouvelle situation, les Pays-Bas soumièrent leurs achats à l'extérieur à une procédure de licences. L'Italie, de son côté,

# LE MARCHÉ COMMUN

Pierre-Olivier LAPIE

Président du Groupe Intercommunautaire de l'Energie

défendit énergiquement sa liberté d'action et, sans attendre, se tourna vers le charbon américain à bas prix. Les échanges à l'intérieur de la C.E.C.A. furent également touchés. Alors qu'on discutait du rôle de l'A.T.I.C. en France, l'isolement du marché belge fut décidé par la Haute Autorité ; il entra en vigueur à la fin de 1959 en même temps qu'un programme d'assainissement des mines belges.

Pour le pétrole, la situation n'était pas moins disparate. Le Traité de Rome avait bien réglé la question du tarif extérieur commun sur le pétrole brut : le droit serait nul à la périphérie de la Communauté. Cette décision était d'une portée considérable pour la politique énergétique. Avait-elle été prise par conformité avec les habitudes de cinq Etats sur six ou parce que, lors des négociations — le Traité fut signé à Rome en mars 1957 — l'Europe était en proie à une grave pénurie ? Avait-elle été voulue au contraire pour des raisons profondes, par intuition de l'avenir ? Quoi qu'il en soit, la mesure n'était pas d'effet immédiat pour tous les pays. C'est ainsi que l'Allemagne fut autorisée par un protocole spécial à maintenir pendant six ans encore le droit spécifique inscrit à son tarif, droit respectable qui procurait une protection de 80 % à la production intérieure de pétrole de ce pays. Cependant, les négociateurs n'avaient pu se mettre d'accord sur les droits qui, à la périphérie, devaient frapper les produits pétroliers raffinés. En pratique, d'ailleurs, les importations étaient assujetties à des contrôles quantitatifs variés qui portaient, suivant les pays, soit sur le pétrole brut, soit sur les dérivés, soit encore sur les deux à la fois ; ces contrôles ne s'appliquaient pas toujours sur toutes les origines, ici limités aux achats en provenance des pays de l'Est, là étendus à d'autres pays. Le régime français d'importation des pétroles (loi de 1928) accordait au gouvernement depuis trente ans des pouvoirs étendus de contrôle ; le traité de Rome en le soumettant aux obligations

d'aménagement progressif, prévues pour les monopoles nationaux à caractère commercial, en reconnaissait l'existence. Au début de 1960, le gouvernement allemand, après l'échec d'un projet de cartel charbon-pétrole, institua une imposante taxe de consommation sur le fuel industriel et, quelques mois plus tard, le gouvernement belge lui emboîta le pas. Quant aux taxes sur les fuels domestiques et sur les carburants, elles se situaient à des niveaux très divers suivant les traditions économiques et les habitudes fiscales des Etats.

Tout cela, pour ne pas parler des problèmes de l'énergie atomique encore à ses débuts, constituait une mosaïque d'objectifs, de mesures et de modalités. Les divergences touchaient aussi bien le charbon que le pétrole, et la conjoncture venait de les aggraver.

En présence d'une situation aussi ingrate, il fallait faire preuve de patience et de méthode. La première démarche consista à établir une documentation afin de permettre le dialogue entre les gouvernements et de rapprocher les jugements.

## 2. — DOCUMENTATION : ÉTABLISSEMENT DE BASES STATISTIQUES ET PROSPECTIVES

On savait relativement peu de choses en 1960 sur les problèmes réels de l'énergie au niveau de la Communauté. Les institutions de Bruxelles venaient de naître. La C.E.C.A., plus ancienne, disposait d'instruments suffisants pour la surveillance du marché charbonnier. La première et indispensable étape consistait donc à réunir une documentation précise et à établir une méthode constante de travail. Les considérations générales et philosophiques sur la substitution du charbon au profit du pétrole ne manquaient pas. Mais, dans une matière neuve et fluide, les analyses concrètes faisaient défaut. Les estimations globales de la consommation d'énergie ne suffisaient plus ; il était nécessaire de reconnaître les mécanismes de la répartition des besoins entre les diverses sources

d'énergie concurrentes. Bien davantage, il n'était plus question de se contenter d'un inventaire de l'existant ; il fallait, base indispensable pour déterminer une politique, opérer une projection dans l'avenir. Une chose est, par exemple, d'observer vaguement que les bateaux ne sont plus à vapeur et que les locomotives le sont de moins en moins, autre chose de calculer exactement les proportions et les coûts d'énergie dans les transports maritimes ou ferroviaires, autre chose enfin de les transposer en 1970-1975. Les services des trois Communautés eurent à résoudre maints problèmes : équivalences de statistiques, méthodes de computation, questions de terminologie ; pour accomplir ces tâches, ils durent collaborer avec des services nationaux inégalement préparés et vaincre les appréhensions de certains secteurs industriels.

Ces travaux aboutirent à deux séries de documents : les bilans prévisionnels annuels, les perspectives à long terme.

### 1° Bilans prévisionnels annuels

D'abord, allant au plus pressé, il fallait examiner comment les choses allaient se passer à court terme ; c'était l'objet des premiers bilans énergétiques prévisionnels. Il s'agissait, en premier lieu, de déterminer comment l'équilibre charbonnier serait réalisé : par une adaptation spontanée ou volontaire de la production aux besoins, par du chômage partiel ou par des mises en stocks. Il est clair que ces questions ne pouvaient recevoir de réponse qu'en examinant et en confrontant toutes les sources d'énergie.

Publié depuis 1961, tous les ans, officieusement pour la fin de décembre, officiellement en janvier ou février de l'année considérée, ce *bilan prévisionnel*, considérable dans ses détails, s'est révélé d'une utilité inestimable pour les gouvernements et les industries. Sa présentation a été révisée et améliorée chaque année.

### 2° Les perspectives énergétiques à long terme

Dès la mi-1960 une étude fut entreprise pour obtenir une vue à longue distance de l'évolution prévisible et réciproque des différentes sources d'énergie. Elle se fixa comme horizon les années 1970 et 1975. Le document fut prêt dès 1962 et parut officiellement au début de 1963, assorti d'annexes fort importantes. Intitulée « Perspectives énergétiques à long terme », l'étude mettait en lumière les traits fondamentaux de la structure

énergétique de l'Europe et de son avenir. Elle montrait d'abord la demande croissante des besoins en énergie de nos six pays, mettant fin à d'anciennes controverses : en 1950, l'Europe consommait l'équivalent de 290 millions de tonnes de charbon, en 1964, elle devait en consommer 570 et en 1975, elle en consommerait plus de 850 millions. Les « perspectives » soulignaient ensuite la persistance de la concurrence de l'énergie extérieure (pétrole et charbon américain) sur l'énergie européenne, c'est-à-dire essentiellement sur le charbon. L'analyse démontrait qu'en l'absence de tout soutien, la moitié à peine de la production actuelle des charbonnages européens pourrait, en 1975, supporter la compétition avec l'énergie importée.

Ainsi, sous la double pression de besoins en augmentation constante et d'une concurrence extérieure toujours plus agressive, l'Europe aurait dans les 10 ou 15 prochaines années à faire appel à des importations croissantes d'énergie. En 1950, elle couvrait par l'extérieur à peine 10 % de ses besoins ; en 1964, elle devait acquérir plus de 50 % de ses besoins à l'étranger ; en 1975, selon les premières perspectives, elle achèterait probablement près de 60 %.

### 3. — LES PROPOSITIONS. LE MEMORANDUM DE 1962

Avant même que ces perspectives fussent établies dans tout leur détail, les travaux préparatoires étaient assez avancés pour qu'un certain nombre d'objectifs puissent être visés. Le charbon étant attaqué par le pétrole, moins coûteux et de maniement plus commode, il fallait à la fois le contenir et le défendre pour deux raisons : d'une part, il constituait la principale source continentale d'énergie, l'assurance (en attendant l'énergie atomique et la découverte de ressources suffisantes de pétrole et de gaz naturel sur le sol européen) d'une certaine sécurité d'approvisionnement ; d'autre part, le charbon représentait l'aliment fondamental et la source de richesses de larges régions de l'Europe et assurait un emploi à des centaines de milliers d'ouvriers, ingénieurs, techniciens, etc... D'un autre côté, l'intérêt de l'Europe, pour concurrencer les autres puissances industrielles, était de se procurer une énergie à prix bas, alors que le charbon européen restait cher par rapport aux énergies importées (pétrole et charbon américain).

Il fallait donc rechercher la conciliation, la pondération raisonnable entre ces deux objectifs en apparence contradictoires.



D'une manière plus générale, deux conceptions s'opposaient ; l'Europe se trouvait devant l'alternative suivante : ou bien se borner à une vue purement commerciale, chercher à s'approvisionner au jour le jour et aux prix les plus bas, multiplier ses achats à l'étranger : solution de facilité. Ou bien, l'Europe veut devenir une grande puissance économique et politique, donc être indépendante au maximum de l'étranger, établir la sécurité de son approvisionnement et la stabilité des prix, et pour cela mettre d'aplomb une politique énergétique propre, compte tenu d'un fait de nature : à savoir que la source principale d'énergie consommée en Europe ne se trouverait pas sur le continent. C'est cette contradiction qu'une politique énergétique européenne se devait de résoudre.

Ces réflexions furent donc tout à tour présentées au Conseil de Ministres de la C.E.C.A., discutées à l'Assemblée Parlementaire Européenne, au Comité Consultatif et au Comité Economique et Social, sous forme de deux notes intérimaires : l'une sur le prix d'orientation (1960) et l'autre sur des mesures d'urgence. Sitôt les travaux terminés, nous étions en état de présenter aux mêmes instances le Memorandum sur la politique énergétique du 25 juin 1962.

Le Memorandum estime d'abord que l'Europe ne doit pas se couper des prix mondiaux de l'énergie. Il souhaite que les industries européennes puissent avoir accès aux sources d'énergies modernes à un prix comparable à celui dont bénéficient leurs concurrentes américaines, britanniques ou japonaises. Ces prix ne devraient d'ailleurs pas être laissés à la discrétion de quelques fournisseurs dominants, comme ceux du Moyen-Orient. C'est pourquoi le Memorandum préconise, en second lieu, une politique qui garantisse à l'Europe un approvisionnement en énergie qui soit sûr et stable à long terme. Il faut éviter que les fournitures d'énergie à nos six pays subissent des à-coups brutaux ou même des ruptures analogues à celle qui suivit l'opération de Suez.

Mais comment le Memorandum propose-t-il de concilier ces objectifs ? En combinant une politique commerciale avec une politique d'approvisionnement qui donnerait une certaine préférence aux sources d'énergies les plus sûres, organiserait un stockage communautaire et faciliterait la diversification des approvisionnements extérieurs. Cette politique d'approvisionnement serait jumelée avec une aide importante aux charbonnages européens, parce que ceux-ci participeront eux-mêmes à la

diversification des sources et donc à la sécurité de l'Europe. En outre, le maintien d'une production de charbon importante doit contribuer à l'équilibre entre les différentes régions industrielles.

Naturellement, ce soutien suppose l'accentuation des efforts de rationalisation et de modernisation des mines. Pour conduire cette politique charbonnière, le Memorandum propose de recourir essentiellement à des subventions, nationales d'abord, communautaires à partir de 1970.

Le Memorandum préconise en effet, au cours d'une période préparatoire, des mesures de convergence des politiques nationales, puis une politique commune de l'énergie qui entrerait en vigueur à partir de 1970, date d'ouverture de la période définitive du Marché Commun et vraisemblablement de l'entrée en lice de l'énergie nucléaire à l'échelon industriel.

#### 4. — LE PROTOCOLE D'ACCORD DE 1964

Bien que la mise en œuvre du Mémorandum ait été prévue d'une manière progressive, laissant aux politiques nationales le temps de s'harmoniser, bien que nous ayons multiplié les assurances que ces propositions n'avaient rien d'immuable et souffraient la discussion, attendaient même des correctifs, les gouvernements hésitèrent à se prononcer. Le Conseil de Ministres renvoya à un comité, composé des fonctionnaires représentant les gouvernements, appelés en l'occurrence « chefs de file ». L'Assemblée Parlementaire Européenne qui, sous l'impulsion de sa Commission de l'Energie, présidée par le Professeur Burgbacher, nous a toujours soutenus avec bienveillance, montra quelque irritation devant les hésitations des gouvernements.

La Haute Autorité de la C.E.C.A. prit une initiative. Son président et moi-même, au nom de mes collègues de l'Inter-exécutifs, tentèrent, de capitale en capitale, de convaincre les six gouvernements de s'entendre au moins sur une formule d'intervalle jusqu'à la date prévue pour la fusion des Communautés selon le calendrier établi par le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères du 24 février 1964. Une longue négociation trouva son heureuse fin devant les chefs de file, sous notre présidence, par un accord entre les représentants des gouvernements. Le Conseil spécial de Ministres du 21 avril 1964 confirma cet accord sous la forme officielle d'un protocole.

Dans ses considérants, le Protocole précise les données d'une politique européenne de l'énergie : le rôle croissant du pétrole et donc des importations, qui devaient bientôt représenter plus de 50 % des besoins en énergie de la Communauté, la concurrence entre une énergie importée à bas prix et une énergie communautaire employant une forte main-d'œuvre, la nécessité de mesurer exactement les dimensions économiques et sociales de ces phénomènes. Telles étaient les données reconnues. Le Protocole en déduit la définition des objectifs. Si pour rester compétitives les industries européennes doivent bénéficier d'une énergie à des prix convenables, elles doivent en même temps être assurées d'un approvisionnement sûr et stable. Si la concurrence entre les différentes sources d'énergie doit se maintenir ou même s'accroître, il convient que cette concurrence se fasse à armes égales et sans à-coup trop brutal. Tels sont les objectifs essentiels d'une politique énergétique européenne.

Sur ces bases, tout en admettant que ces objectifs ne peuvent être atteints dès à présent, les six gouvernements prennent l'engagement de réaliser à terme une politique commune dans le cadre de la fusion des Communautés. A cette fin, ils considèrent comme nécessaire de mettre en œuvre une politique commerciale et d'approvisionnement, d'établir un régime des aides des États et de définir les règles de concurrence pour les différentes sources d'énergie.

En même temps, il est prévu que les mesures prises par les gouvernements devaient être orientées vers les objectifs communs. Afin d'assurer la convergence des politiques nationales, les gouvernements s'engagent à soumettre à la consultation préalable du Conseil de Ministres, avec la Haute Autorité, toute mesure énergétique nationale destinée à soutenir ou aider les charbonnages.

Dans l'immédiat, les gouvernements reconnaissent la nécessité d'adapter la production de charbon aux conditions nouvelles du marché, en particulier par des mesures de rationalisation. Cet effort serait facilité par la définition d'objectifs quantitatifs de production à moyen terme par bassin. Comme il ne saurait être mené à bien en l'absence de subventions, la Haute Autorité était invitée à soumettre aux six gouvernements une procédure pour la mise en œuvre d'un régime communautaire d'aides des États.

Pour les hydrocarbures (pétrole et gaz naturel) le Protocole recommande une diversification des approvisionnements, une accélération de la recherche, une politique de stockage, la suppression progressive des discriminations dans les réglementations, toutes mesures renforcées par un régime fiscal adapté. La coordination de ces politiques pétrolières se fera par le jeu de consultations menées dans le cadre de la Communauté Economique Européenne.

Pour l'énergie nucléaire, dont les perspectives sont à plus long terme, mais qui n'en est pas moins importante pour la sécurité et pour la stabilité de l'approvisionnement de l'Europe, le Protocole met l'accent sur l'intensification des recherches et sur la nécessité d'une aide puissante au développement industriel nucléaire.

#### 5. — APPLICATION DU PROTOCOLE

Le Protocole revêtait un mérite essentiel : celui d'avoir abouti à mettre d'accord les gouvernements sur les principes d'une politique commune. Il pouvait être ouvert sur l'avenir, si les gouvernements, dépassant la simple intention, l'interprétaient comme un premier pas vers une politique énergétique de l'Europe. C'est ce qui s'est heureusement produit : en ce qui concerne la C.E.C.A., il apparut réaliste, car la Haute Autorité et ses services ont pu immédiatement présenter des solutions à l'urgente question charbonnière.

La consultation entre gouvernements sur les mesures de politique énergétique eut lieu à plusieurs reprises. Ce fut le cas, par exemple, lorsque le gouvernement allemand décida d'encourager la consommation de charbon dans les centrales électriques et dans les chauffages urbains, ou lorsqu'il établit un contrôle statistique des importations de pétrole. De même, les objectifs français de production charbonnière par bassin furent présentés au Conseil.

Surtout, la Haute Autorité présenta au Conseil spécial de Ministres de la C.E.C.A. une décision de février 1965 portant sur les aides des États. Les subventions destinées à compenser les charges sociales dites anormales sont désormais notifiées avec l'indication détaillée des règles de calcul. Les subventions en vue de la rationalisation positive et négative ou celles touchant à l'emploi sont chaque année soumises à autorisation. Ainsi, non seulement on connaît les subventions versées par les États, ce qui est déjà fort important, mais l'institution

communautaire est appelée à juger de leur affectation à l'adaptation de la production charbonnière, ce qui est plus important encore.

Au surplus, en 1966, la Haute Autorité signala aux gouvernements par un Mémorandum charbonnier l'importance des stocks et les difficultés d'écoulement. Elle proposa en même temps des solutions, spécialement pour le charbon à coke et le charbon domestique. Ces propositions ont inspiré les décisions du Conseil du 16 février 1967.

De son côté, la Commission du Marché Commun, se référant au Protocole de 1964, a déposé en février 1966 sur la table du Conseil des Ministres de Bruxelles une première note sur la politique de la Communauté en matière de pétrole et de gaz naturel. Cette note est à l'examen des Représentants permanents et sera évoquée par le Conseil dans quelques temps.

Enfin, le premier programme indicatif pour la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, daté de mars 1966 et récemment distribué, constitue également une démarche nouvelle de la Communauté de l'Euratom dans la matière de l'énergie nucléaire.

On voit donc que la documentation préalable, constamment révisée et modifiée, certaines propositions du Mémorandum de juin 1962 non officiellement acceptées mais pénétrant peu à peu dans les politiques gouvernementales, l'aboutissement à un accord provisoire sur des principes de politique commune, ont finalement ouvert l'avenir à une politique européenne de l'énergie et permis l'application immédiate d'une politique charbonnière.

Telles sont les étapes et les résultats actuels d'un effort prolongé, en dépit de nombreuses difficultés que nous allons évoquer maintenant.

## II. — LES DIFFICULTES

D'entrée de jeu, chacun pouvait se rendre compte des difficultés qui allaient assaillir toute tentative de coordination de l'énergie : plusieurs sources d'énergie, relevant de trois traités différents et inégalement réparties entre six pays.

### 1. TROIS TRAITÉS, SIX PAYS

En réalité, au cours des premières années, les trois sources d'énergie en concurrence se ramènent à deux : l'une, traditionnelle, européenne, en régression, le charbon ; l'autre, nouvelle, importée, en ascendance, le pétrole. La coexistence de trois traités se ramène alors en pratique à deux, dont une différence capitale, à part le rôle des institutions, consiste dans l'absence d'une politique commerciale commune dans le traité de Paris, point que nous retrouverons plus loin, difficulté permanente qui durera jusqu'à la fusion, non des institutions, mais des traités eux-mêmes. La différence des institutions résultant des traités a été résolue provisoirement par la création de l'instrument de liaison qu'est le groupe de travail inter-exécutifs. Plus importants sont les obstacles nés des différences entre les six pays. Certes, il a fallu habituer les fonctionnaires, les services gouverne-

mentaux à travailler ensemble selon les mêmes méthodes, les mêmes statistiques, et cela a exigé un certain temps : type même du travail de collaboration européenne. Mais chacun des Etats a sa configuration géographique, ses impératifs économiques et, en conséquence, sa politique propre. Simple exemple : trois Etats étaient gros producteurs de charbon, un relativement peu, les deux autres pas du tout. Pour aller plus loin, selon un coup d'œil sur la situation aux environs de 1960, la Hollande se voyait traversée des grands courants du commerce international ; la Belgique, productrice de charbon, est aussi l'un des principaux pays de transit de l'Europe ; l'Italie importait la presque totalité de ses besoins en charbon et en pétrole mais développait ses ressources de gaz ; l'Allemagne était avant tout producteur charbonnier mais disposait d'une production intérieure de pétrole non négligeable, tandis que la France, plus partagée avec ses ressources de charbon, de gaz naturel, d'énergie hydraulique, faisait venir de grandes quantités de pétrole d'outre-mer. De telles situations économiques avaient leurs conséquences sur les décisions politiques des gouvernements : tarifs douaniers, contingents, nationalisation, organisation du marché. La place nous manque pour donner de ces mesures une description détaillée.

## 2. RÉALITÉS MOUVANTES

De ces difficultés, le moindre observateur était conscient, dès le début des travaux ; mais il en est une autre, et de première importance. La vie économique n'est pas statique, immobile ; elle est la vie, donc mouvante, dynamique, et dans la période actuelle, soumise à l'accélération. Des découvertes, comme celle du gaz naturel en Hollande, ont fait des Pays-Bas un pays producteur d'énergie ; les découvertes en divers points d'Europe et dans la Mer du Nord apportaient un appoint de pétrole et de gaz ; les pipe-lines à longue distance ont changé la physionomie du transport d'énergie ; l'indépendance de l'Algérie a modifié la situation de la France dans la détention des sources de pétrole et de gaz ; l'augmentation de capacité des minéraliers et pétroliers apporte un nouvel élément au problème des frets ; la rationalisation des charbonnages menant à une productivité élevée influe sur la production, sans abaisser autant qu'il le faudrait les prix ; la définition des industries considérées comme consommatrices spécifiques de charbon, — le noyau de résistance — se modifie. Tous ces changements dus à des découvertes, des recherches, des progrès techniques, nous ont introduits dans un monde déjà difficile parce qu'il était neuf (par rapport à l'économie d'avant-guerre) mais rendu encore plus redoutable parce qu'il est changeant.

On se rappelle que l'intérêt brusquement porté aux problèmes de l'énergie a été suscité par une appréciation doublement inexacte : en 1957, on croyait à une pénurie de charbon et à la proximité de l'utilisation industrielle de l'énergie atomique. En 1959, la pléthore succédait à la pénurie, et l'éventualité de l'énergie nucléaire s'éloignait. En 1959, la crise charbonnière était qualifiée de conjoncturelle, alors qu'elle relevait de la structure. Aussi, les travaux d'analyse et de prospectives sont-ils modérés par un coefficient d'incertitude lui-même parfois dépassé. C'est ainsi que, pour le charbon, la branche la plus basse de la fourchette prospective (encore optimiste aux yeux des experts de la C.E.C.A.) fut-elle ramenée plus bas dans les faits. C'est ainsi que les prévisions en pourcentage de la part du nucléaire (électricité) dans les besoins de l'Europe, bien que prudentes, durent être modifiées, soit favorablement selon l'avancée des recherches, soit défavorablement par suite des difficultés d'application pratique dans des centrales en fonctionnement.

## 3. OBJECTIFS CHANGEANTS

Le caractère mouvant de la situation énergétique produit parfois des contre-coups sur les objectifs. Ainsi, la sécurité d'approvisionnement, objectif de première ligne, se concevait en 1960 surtout comme une priorité au charbon ; ceci devient évidemment moins net à partir du moment où l'énergie importée augmente régulièrement sa part, malgré le jaillement de sources de pétrole et de gaz sur le continent. L'exigence de sécurité serait également moins forte, au point de vue des prix, si les frets à terme pouvaient être garantis — ce que l'on croit actuellement — ou si un accord à long terme pouvait être certain sur les redevances dues aux pays producteurs de pétrole. Peut-être que, dans quelques années, l'industrie nucléaire européenne sera suffisante pour assurer l'indépendance énergétique du continent ; peut-être, au contraire, n'atteindra-t-elle un volume suffisant que dans un avenir éloigné, et peut-être, au surplus, dépendra-t-elle longtemps de l'extérieur pour son approvisionnement en matières fissiles. Ainsi, l'objectif de sécurité d'approvisionnement varie-t-il d'importance selon l'évolution des circonstances économiques, sans compter les modifications de pure politique internationale.

D'une manière générale, les conceptions qui avaient cours il y a quelques années encore, étaient très souvent « territoriales ». Les frontières des Etats limitaient l'horizon de la politique énergétique, l'énergie importée était en quelque sorte octroyée. Les idées actuelles se rapprochent beaucoup plus de celles des britanniques ou des américains qui, par leurs puissantes compagnies, regardent par-delà leurs frontières.

La recherche de l'énergie à bas prix est fonction de la part que l'on attribue à l'énergie dans les coûts de production. La valeur en pourcentage est discutée : d'aucuns la considèrent comme négligeable et c'est vrai pour certaines industries ; d'autres la tiennent pour considérable et c'est vrai pour d'autres industries. Mais il est possible que l'évolution des progrès techniques permette d'assortir cet objectif d'une valeur moyenne ou, au contraire, de la considérer comme négligeable.

Avec raison, un des objectifs de la politique énergétique est le respect de l'emploi : mais cette juste préoccupation s'adresse principalement aux

charbonnages, en raison de leurs effectifs considérables, de leur technicité particulière et de l'attachement traditionnel des mineurs à leur profession et à leur région. Si un jour il apparaît que le noyau charbonnier devient stable et que, dans une éco-

nomie demeurant en expansion, les opérations de reconversion vers de nouvelles industries et de réadaptation des travailleurs à de nouveaux métiers ont réussi, ce douloureux problème ne présentera plus la même acuité.

### CONCLUSIONS

Comment avons-nous sinon résolu du moins atténué ces difficultés : sur les diagnostics, par l'établissement annuel de bilans prévisionnels, à plus longue distance par les perspectives de 1962 et 1965, qui donnent aux Etats et aux intéressés une base dont l'établissement scientifique indique des hypothèses de travail et des possibilités de choix, sous les réserves que j'ai indiquées tout à l'heure.

Pour les objectifs, le protocole d'accord de 1964 donne, en général et pour chaque source d'énergie, une liste aussi complète et aussi souple que possible.

Quant aux problèmes juridiques, les règles de la C.E.C.A., pour empêcher toute discrimination au profit d'une production nationale, interdisent les subventions. Mais la seule solution au problème charbonnier consistait dans les subventions. Devait-on donc s'aventurer hors des normes d'un traité fait pour une autre période et une autre situation ? Grâce à l'article 95 du traité sur les cas non prévus, avec beaucoup de prudence, pour une période limitée et des cas précis, il a été possible à la Haute Autorité d'être informée de certaines subventions et d'en autoriser d'autres.

Cette voie ne permet naturellement pas de revenir sur le Traité qui n'instaure pas de tarif exté-

rieur commun et laisse aux Etats la liberté de leur politique commerciale extérieure. Lorsqu'en 1959 la Haute Autorité préconisa, pour remédier à la crise charbonnière, une protection périphérique, plusieurs Etats la refusèrent. En revanche, lorsque le Mémorandum de juin 1962 mit en avant l'idée du marché ouvert (insuffisamment expliqué ou même défini, car nous voulions simplement dire que nous ne nous avançons pas vers l'autarcie), d'autres Etats protestèrent, et ce fut là une des raisons majeures de l'insuccès du Mémorandum.

Pour vaincre ces obstacles, il ne suffit pas d'établir la liaison entre les institutions communautaires ; celle-ci a déjà été opérée par le comité « inter-exécutifs » c'est-à-dire par des réunions à périodes diverses des délégués des deux Commissions de Bruxelles et de la Haute Autorité, et par la collaboration constante des fonctionnaires des trois institutions. La perspective d'une Commission unique facilitera évidemment ce travail en commun. Mais il faudra attendre la fusion des traités pour engager une politique énergétique de l'Europe. Espérons que le bilan des années passées, les difficultés surmontées, les documents accumulés, les solutions proposées ou amorcées pourront être utiles aux futurs négociateurs.

# LES PERSPECTIVES DU MARCHÉ COMMUN EUROPÉEN POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE

Jean SAINT-GEOURS

Directeur de la Prévision au Ministère de l'Economie et des Finances

**A**U cours des dix dernières années, des progrès importants ont été faits pour créer un espace économique européen homogène et expansif. Mais il s'agissait assurément de la partie la plus facile de la tâche entreprise. Il y a un siècle, la suppression complète des obstacles à la libre circulation des biens aurait sans doute constitué l'essentiel d'une œuvre d'unification économique. Aujourd'hui, ce n'en est qu'un aspect. L'ampleur et la profondeur des interventions publiques, la complexité croissante des processus économiques, la puissance de dissociation que peut mettre en œuvre l'économie dominante des Etats-Unis, doivent aussi être considérés. Ils pèsent peut-être d'un plus grand poids que les restrictions aux échanges. Au point qu'à l'orée d'une nouvelle décennie, il apparaît que la démarche décisive, bien qu'amorcée, reste à accomplir.

Ainsi, l'avenir de l'Europe est encore beaucoup plus dans la dépendance de la volonté des hommes que du développement spontané de conditions économiques, déjà acquises ou prévisibles. Le champ des possibles se révèle donc d'une particulière étendue ; et long le compte des incertitudes, par lequel il est raisonnable de commencer, avant de tenter une prévision.

\*\*\*

Comment établir, en effet, si le désir de rapprochement entre les économies des Six pays est d'une force suffisante pour réaliser le projet initial ?

La libre circulation est sans nul doute un facteur

important d'intégration. Elle tend à homogénéiser les données de l'activité, rend indispensables les harmonisations institutionnelles, fait éprouver la nécessité des politiques communes.

Il n'est pas sûr cependant que les préférences collectives qui caractérisent le comportement des citoyens des pays industriels intéressés conduiront à une acceptation pleine et rapide des transformations, parfois des ruptures, engendrées par cette libre circulation. La protection tend à renaître aisément comme on le voit actuellement pour le charbon et la sidérurgie. Ou bien elle se replie des frontières vers l'intérieur, pour se couvrir du manteau du développement régional. Ces phénomènes, qui sont à même de ralentir fortement le rapprochement des économies, semblent inévitables en l'absence d'une forme de coordination entre les pays visant à réaliser de concert les investissements majeurs et à organiser la régression des principales activités dépassées par l'évolution des techniques et des besoins. Je reviendrai sur ce point.

Trois tendances à l'élargissement de l'espace économique constitué par le Marché Commun peuvent d'autre part modifier sensiblement les conditions de sa solidification. L'une est marquée par la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne, qui entraînerait sans doute avec elle d'autres pays. Or, même si cette entrée dans le Marché Commun ne va pas sans difficultés ni délais, on peut estimer qu'elle aura lieu, sous une forme ou une autre, avant la fin de la décennie.

L'autre est suscitée par les pays semi-industrialisés du sud de l'Europe, l'Espagne aujourd'hui, la

Yougoslavie peut-être demain. Que ces pays entrent dans le Marché Commun ou qu'ils y soient étroitement associés, celui-ci n'aura pas la cohérence initiale.

Enfin, l'Allemagne, l'Italie, la France principalement, ont une propension croissante à établir des relations commerciales et des liens de coopération avec l'U.R.S.S. et les autres pays de l'Est, détournant ainsi de l'Europe des Six des forces industrielles et scientifiques disposées à l'association.

Incertitude majeure encore, la nature des rapports avec les Etats-Unis. Ce serait se payer d'illusions que de nier que, jusqu'à présent, les progrès du Marché Commun ont surtout favorisé l'expansion des firmes américaines, sans renforcer sensiblement le potentiel des entreprises contrôlées par les intérêts européens. Sans doute le développement des échanges entre les Six pays, à la fois stimulant et conséquence de leur croissance, a-t-il amélioré les perspectives de ces entreprises. Sans doute aussi ne saurait-il être question de se refuser à bénéficier de l'apport des capitaux et, surtout, des techniques importés des Etats-Unis. Il n'en demeure pas moins que, dans la plupart des secteurs en expansion, les associations de firmes européennes ne se sont pas produites, mais que les modifications structurelles se font souvent sous l'égide d'intérêts américains. Si ce mouvement s'affirmait, le domaine résultant du remembrement économique européen deviendrait le champ clos d'une bataille dont les stratégies seraient conçues outre-Atlantique. L'unification du cadre de l'activité économique en serait peut-être rendue plus rapide, mais l'ambition d'unir des forces proprement européennes et d'en dégager une « personnalité » aurait fait long feu.

S'il n'y a pas de raisons de penser que l'« agressivité » de l'économie américaine diminuera au cours des dix prochaines années, il est cependant possible qu'une réaction se produise en Europe, de la part des chefs d'entreprise ou, plus probablement, des gouvernements, pour mettre en marche une coopération en profondeur entre les grands programmes publics dans les secteurs de pointe et entre les principaux groupes industriels encore autonomes. On observe depuis quelque temps des indices de cette prise de conscience.

Au terme de ce compte rapide des incertitudes, il apparaît que la dynamique propre de l'application du Traité, jouant par les effets à long terme de la libération des échanges, des changes et des mouvements de personnes, jouant aussi par le pro-

grès des harmonisations, peut être largement battue en brèche par des facteurs de ralentissement, de dilution, de dissociation. Sans me prononcer sur le caractère bénéfique, pour les six nations européennes en cause, de telle ou telle ligne d'évolution, il me semble que la pleine réalisation du Marché Commun n'est pas, ou n'est pas encore, dominée par une fatalité économique. Cette situation offre donc une assez grande latitude à la volonté des gouvernements et aux aspirations des peuples dans les différents pays. La mise en œuvre complète du Marché Commun est encore une affaire essentiellement politique.

\*  
\*\*

Pourtant les prévisions que l'on peut faire — avec la prudence qui s'impose — sur l'évolution des principales grandeurs économiques invitent, dans l'ensemble, à supposer que ces pays auront à résoudre des problèmes chaque jour plus fondamentalement semblables.

Des perspectives de développement dans la Communauté Economique Européenne ont été tracées jusqu'en 1970 par le Comité de Politique à Moyen Terme. L'extrapolation en serait d'autant plus hasardeuse que, du fait des politiques conjoncturelles suivies en 1966 et en 1967, tout particulièrement en Allemagne, nombre de ces prévisions seront difficilement réalisées. Le retard pris dans l'ensemble pour la constitution des investissements productifs est trop important pour être résorbé d'ici 1970, et l'avance de la consommation des ménages trop forte pour être aisément compensée.

La principale certitude de l'avenir porte sur l'évolution de la population et la répartition de sa partie active entre les différents secteurs. Cette population continuera à s'accroître assez rapidement. Il y a là, pour des pays industrialisés, une garantie de développement économique continu. Mais le rythme d'accroissement serait moins soutenu qu'au cours de la dernière décennie, sauf aux Pays-Bas, où le taux d'augmentation annuel serait un peu plus élevé. Les taux de natalité tendent en effet à se tasser, phénomène que devrait accentuer l'extension du « planning » familial. La progression de la population active serait, d'autre part, moindre que dans un passé récent, mais cette décélération n'est réellement sensible qu'en Allemagne. La volonté de réduire la durée du travail continuerait à se manifester, en relation avec l'urbanisation et l'élévation du niveau de vie, mais sans probabilité de renforcement.

En ce qui concerne la répartition entre les activités, le mouvement de transfert de l'agriculture et, accessoirement, de l'artisanat, vers l'industrie et, davantage encore, vers les services, devrait se poursuivre, bien qu'à un rythme ralenti. A l'issue de la période, on peut ainsi prévoir que la population agricole sera sensiblement inférieure à 10 % pour l'ensemble de la Communauté.

Au total, ces évolutions paraissent fournir la base d'une bonne croissance économique, mais à des taux inférieurs à ceux de ces dix dernières années.

On peut, en revanche, prévoir le maintien d'une demande élevée, en raison des progrès de la diversification de la consommation à l'intérieur de couches sociales à revenu croissant ; en raison surtout de l'ampleur des besoins encore considérables d'équipements collectifs et de logements, liés à l'extension des agglomérations urbaines.

C'est dire qu'il ne sera sans doute pas beaucoup plus facile qu'au cours des cinq dernières années d'équilibrer la croissance de l'Europe, et que les tendances à l'inflation peuvent y être encore vives, sauf en France où la situation du marché du travail fera contraste avec celle de la période écoulée. Sous peine d'aller de « surchauffes » en plans de stabilisation. Il conviendra donc de mettre l'accent sur la politique d'encouragement à l'épargne et sur des accords entre l'Etat et les partenaires sociaux pour modérer l'accroissement des rémunérations. Des politiques conjoncturelles communes ou étroitement concertées paraîtront donc spécialement utiles.

Il conviendra aussi de tout faire pour accroître la productivité de l'économie. La meilleure fluidité des facteurs de production, à quoi vise l'institution du Marché Commun, devrait faciliter cet effort, à condition que les transferts des secteurs les moins productifs vers les plus productifs puissent se produire assez rapidement. Le niveau relativement élevé auquel ont été fixés les prix agricoles dans l'espace économique européen n'y contribue pas, mais sans doute était-ce, pour faire évoluer l'agriculture vers un statut quasi industriel, un moyen de transition inévitable d'un point de vue socio-politique. Iraient également à contre-sens aussi bien l'exposition aux coups de la conjoncture ou de la concurrence des activités industrielles dépassées que le maintien de ces activités par des artifices. Dans le premier cas, les conséquences du Marché Commun seraient jugées tellement insupportables qu'il pourrait être remis en cause ; dans le second, il n'aurait pas rempli son office.

Aussi bien verra-t-on probablement au cours de ces prochaines années, les gouvernements devoir organiser le repli ou les modifications de structure des secteurs contraints à des transformations profondes. Pour la bonne harmonie du Marché Commun, et sous peine de provoquer des surenchères entre pays, il sera le plus souvent préférable de concerter ces actions sur un plan communautaire, plutôt que de les mettre en œuvre au seul échelon national.

Mais le facteur le plus déterminant pour la formation de notre avenir économique, celui qui commandera les gains de productivité et la capacité concurrentielle, est assurément le progrès technique.

Pour contribuer à son essor et pour le mettre en œuvre, l'Europe paraît encore singulièrement faible. Non que lui manquent les facultés d'invention et l'ingéniosité. Mais du fait de l'insuffisance et de la dispersion de ses efforts de recherche ; en raison aussi de la fragmentation de ses unités de production et de ses moyens financiers.

Le progrès technique continuera à faire irruption dans notre société, et c'est là, contrairement à des craintes passées, un moteur puissant de la croissance. Il sera aussi bien le fait des apports de l'extérieur que d'une création autochtone. Mais la teneur de ce mélange n'est pas, dans l'ensemble, indifférente. Elle l'est peut-être en ce qui concerne la rapidité avec laquelle pénètre le progrès, sur laquelle il est difficile de se prononcer selon que la part respective de l'influence exercée par l'économie américaine et des forces proprement européennes est telle ou telle. Elle ne l'est pas du tout quant au potentiel scientifique et économique de l'Europe, à long terme.

Dans ces conditions, la question fondamentale qui se pose à l'Europe des Six en gestation, touche à sa capacité de détenir le quantum de connaissances, de techniques et de potentiel industriel qui lui permette de tirer pleinement parti des découvertes, des innovations, des améliorations technologiques et des progrès de l'organisation que comporte la nouvelle révolution industrielle. A cet égard, le Traité de Rome n'offre que des possibilités restreintes pour l'établissement des solidarités nécessaires. On peut prévoir que la pesée des problèmes à résoudre conduira avant peu à le compléter, en fait sinon en droit, par l'harmonisation des principaux efforts d'investissement et de recherche.



Supplément à la *Revue du Marché Commun*, n° 100, mars 1967

*Revue du*  
**MARCHÉ  
COMMUN**

3, RUE SOUFFLOT, PARIS-V\* — TÉL. 033.23-42

**NUMMER 100**

**100<sup>TH</sup> NUMBER**

Zusammenfassung der wichtigsten in dieser  
vorliegenden Nummer behandelten Fragen

Summary of the main questions  
dealt with in this present number



*Revue du*  
**MARCHÉ  
COMMUN**

3, RUE SOUFFLOT, PARIS-V• — TÉL. 033 23-42

**NUMMER 100**

**Zusammenfassung der wichtigsten in dieser  
vorliegenden Nummer behandelten Fragen**

1958-1967 ..... Seite 105

**ZEHNJÄHRIGER JAHRESTAG DER UNTERZEICHNUNG DES E.W.G.-VERTRAGS**

Robert MARJOLIN, Vize-Präsident der E.W.G.-  
Kommission (Seite 106)

Bei der Unterzeichnung der römischen Verträge waren sich Regierungen und öffentliche Meinung dessen bewusst, dass die Entscheidung, ihre gesamten wirtschaftlichen und menschlichen Kräfte zu einer Gemeinschaft zu vereinen, für die Zukunft ihrer sechs Länder eine tiefe Bindung bedeutete. Man muss den Mut derjenigen anerkennen, die Europa beschlossen haben; sie haben die Risiken einer radikalen Veränderung in Kauf genommen, da es sich um eine allgemeine Annäherung der Gesetze, der Wirtschaft und der Politik zur Solidarität und Einheit handelte.

Zieht man nun eine Bilanz, anlässlich des zehnjährigen Bestehens der Verträge, so kann man als erstes feststellen, dass die Verpflichtungen der Verträge eingehalten wurden, ohne dass die Schutzklauseln eine allzu schwerwiegende Rolle

spielten. Die Möglichkeit, die Frist für die Verwirklichung der Zollunion zu verlängern, erwies sich als überflüssig. Die vertraglich vorgesehenen Etappen sind nicht nur eingehalten, sondern in gewissen Fällen sogar vorverlegt worden. Die Bestimmungen der Verträge wurden respektiert und dies, ohne dass daraus Schaden entstand; es war für alle von Nutzen, auf allen Gebieten und in allen Ländern.

Wenn die Gemeinschaft auch nicht die erwarteten politischen Früchte zeitigte, so haben sich doch, entgegen der vorsichtigen Formulierung der Texte, die Hoffnung auf eine rasche Fusion und eine politische Union Europas der Geister bemächtigt und die Gesamtbilanz dieser zehn Jahre ist nicht weniger eindrucksvoll. Das Interesse, das nahezu alle Drittländer der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entgegenbringen, indem sie ihr beitreten oder sich an sie assoziieren wollen, ist der beste Beweis für ihre Realität.

## Die Wirtschaftsentwicklung Frankreichs und der Gemeinsame Markt (Seite 108)

Von François-Xavier ORTOLI, Generalkommissar für den Französischen Wirtschaftsplan.

Der zehnte Jahrestag der Unterzeichnung der römischen Verträge ist ein willkommener Anlass, ihre wichtigsten Ergebnisse den Befürchtungen und Hoffnungen gegenüberzustellen, die der gemeinsame Markt zu Beginn in der französischen Wirtschaft geweckt hatte. Die Bilanz der gefällten Entscheidungen ist imposant und sie haben die wirtschaftliche Entwicklung Frankreichs sowohl in der Gegenwart als auch für die kommenden Jahre zutiefst beeinflusst.

Sieht man in der zwischen den sechs Ländern geschaffenen Zollunion eine Wette auf die Dynamik der französischen Unternehmen, so ist kaum zu bezweifeln, dass diese Wette sowohl auf dem Gebiet der Expansion als auch auf dem des Aussenhandels allgemein gewonnen wurde.

Der gemeinsame Markt ist vielleicht nicht der einzige Grund für diesen Aufschwung; er hat ihn jedoch unmittelbar beeinflusst. Die Intensivierung des Handels zwischen Frankreich und seinen Partnern in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist ein eindringlicher Beweis dafür und dieser Zuwachs bewirkte eine Verbesserung der französischen Handels- und Zahlungsbilanzen. Umfangreiche Aufgaben der Modernisierung und Umstellung, verbunden mit neuen Massstäben für das Potential sowie die wirtschaftlichen und psychologischen Reaktionen, sind jedoch noch zu meistern, um eine echte Kontinuität des wirtschaftlichen Fortschritts und der technischen und finanziellen Unabhängigkeit zu erreichen. Letztere sind der Prüfstein des europäischen Erfolgs und werden Frankreich den Gewinn dieses Experiments sichern.

In einem Augenblick, in dem die Verwirklichung der Zollunion vor ihrer Vollendung steht und eine grössere Freiheit des Warenaustauschs an ihre Stelle treten wird, scheint die reibungslose Anpassung der französischen Wirtschaft an die Gegebenheiten der Zukunft an eine dreifache Bedingung gebunden zu sein :

— Auf dem Austauschsektor allgemein : Vervollständigung der Zollunion, d.h. der Abschaffung der Zölle und mengenmässigen Beschränkungen durch eine wirkliche Marktvereinheitlichung ;

— In den einzelnen Wirtschaftsbereichen : Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik, die ein wesentlicher Bestandteil des allgemeinen Gleichgewichts der Gemeinschaft bleibt. Jedoch sind die im Bereich der Industriepolitik noch zu bewältigenden Aufgaben nicht unerheblicher ; sie sind darüberhinaus neuer und vielleicht sogar wesentlich.

— Organisierung der französischen Wirtschafts-, Finanz- und Währungsentwicklung in dem durch die Gemeinschaft und die Solidität der Sechs neugebildeten Rahmen.

## Von der Montanunion zum Gemeinsamen Markt (Seite 111)

Von Pierre URI, ehemaliger Direktor bei der Montanunion, ehemaliger Wirtschaftsberater der E.W.G.

Der Gemeinsame Markt ist aus der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl hervorgegangen. Diese Abkunft bewahrheitet sich in mehrfachem Sinne. Das erste Ziel der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl trug politischen Charakter und sollte die seit Jahrhunderten währende Rivalität zwischen Frankreich und Deutschland beenden. Der Wandel in den deutsch-französischen Beziehungen vollzog sich binnen kurzer Zeit, jedoch waren sich die Verfasser des Entwurfs über den unter wirtschaftlichen Aspekten paradoxen Charakter des Versuchs im Klaren : die Vereinigung zweier Industrien innerhalb von Ökonomien, die im übrigen getrennt bleiben, schafft Konkurrenzbedingungen, die sich von denen, die im Falle einer breiteren Integration vorherrschen würden, wesentlich unterscheiden. Somit durfte es sich nur um eine erste Etappe handeln und die Folge blieb offen.

Nachdem die Philosophie des Gemeinsamen Marktes bereits im Gründungsvertrag für die E.G.K.S. enthalten war, galt es zu erkennen, dass eine einfache Liberalisierung des Handels ihre Früchte nur in einem gewissen wirtschaftlichen Rahmen zeitigt, der Regeln und politische Konzeptionen erfordert. Die Verträge von Rom unterscheiden zwischen der wirtschaftlichen Integration und dem einfachen Freihandel. Wenige Monate vor der Aussenministerkonferenz der Sechs in Messina hatte Johan Beyen einen Integrationsentwurf unterbreitet, der einen schrittweisen Abbau der Zollschränken und die Gründung eines Anpassungsfonds zur Überbrückung eventueller Schwierigkeiten vorsah. Darüberhinaus vertraten einige Mitglieder der Hohen Behörde die Ansicht, man solle die Vollmachten dieser Instanz lediglich auf die Energie und das Transportwesen ausdehnen. Dagegen konnte man einwenden, dass eine derartige Erweiterung keine Berechtigung hatte, solange die Energieerzeugnisse oder die transportierten Waren von getrennten Ökonomien abhängig waren.

Jean Monnet und Louis Armand hatten die Idee einer Gemeinschaft für die friedliche Nutzung der Kernenergie. Einige Spezialisten hatten an der Ausarbeitung der Grundgedanken mitgewirkt. Als die Verhandlungen begannen, erklärten die Vertreter der deutschen Bundesregierung, sie seien an dem Entwurf nicht interessiert. Diesen Standpunkt vertrat auch der Verfasser des vorliegenden Artikels. Er erinnerte aus diesem Anlass daran, dass in der E.G.K.S. zwei Wirkungsmöglichkeiten lagen, einerseits die Zusammenlegung der Energiequellen für die wirtschaftliche Entwicklung, an die sich die Euratom anschloss, andererseits aber eine zunächst auf zwei Gebiete beschränkte Erfahrung, die allgemeine Integration, die in einen gemeinsamen Markt einmünden sollte. Er konnte die Einigung herbeiführen, indem er die parallele Entwicklung dieser zweiten Branche und einen allgemeinen gemeinsamen Markt mit mehreren Etappen vorschlug.

Die Konferenz von Messina beschloss, vor dem Beginn detaillierter Verhandlungen einen umfassenden Bericht über die Mittel und Wege anzufordern,

mit denen die Ziele der Euratom und des gemeinsamen Marktes erreicht werden könnten.

Nachdem auch die Hohe Behörde der Montanunion zur Teilnahme an den Arbeiten der Konferenz von Messina eingeladen und die Mitarbeit ihrer Experten gewünscht worden war, wurde der Autor dieses Artikels damit beauftragt, an der Abfassung dieses Berichts und an den Diskussionen über die Wahl zwischen einer Zollunion und einer Freihandelszone mitzuwirken. Er bemerkte bei dieser Gelegenheit, dass die zusätzlichen Kosten für Beladung, Transport und Entladung sowie auch die Schwerlasten der E.G.K.S. mit Grossbritannien gewisse Tarifunterschiede verursachen könnten, ohne zu einer Verschiebung der Handelswege zu führen, falls es nur zu einer Harmonisierung und nicht zu einer Vereinheitlichung der Tarife kommen würde.

In dem im Auftrag der Hohen Behörde erstellten Bericht, sollte der Autor ferner Klarheit über alle Probleme eines gemeinsamen Marktes geben. Dieser Bericht, der unter dem Namen « document 65 » bekannt wurde, bescheinigte die Mannigfaltigkeit der Erzeugnisse, mit denen sich die Hohe Behörde zu befassen hatte. Er behandelte ferner die Bedeutung eines gemeinsamen Marktes, indem er auf die Massnahmen hinwies, durch die eine einfache Aufhebung der Handelsbeschränkungen, der Begrenzung auf den gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl, zu vervollständigen sei und an die Gründung eines gemischten Komitees erinnerte, dessen Vorsitz der Vertreter der Hohen Behörde innehatte und dem Beamte der Ministerien der einzelnen Länder angehörten.

Der Bericht nannte anschliessend Lösungen von allgemeiner Tragweite, die sich aus der Erfahrung des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl ergaben, und hob abschliessend die Notwendigkeit der Änderung des Währungsregimes hervor, die eine völlige Handelsfreiheit begleiten müsse.

Als sich den bei der Konferenz von Messina eingesetzten Kommissionen eine Tagung der Delegationschefs anschloss, wies der Autor Herrn Henri Spaak darauf hin, dass es das Ziel der neuen Organisation sei, für jedes Problem eine individuelle Lösung und eine Reihe von zusammenhängenden Lösungen vorzuschlagen. Er empfahl die Ausarbeitung eines kurzen Arbeitsdokumentes über alle offenen Fragen, das das Problem analysieren und die Lösung anbieten würde.

Nach einer Diskussionsphase mit der Versammlung und ihren Kommissionen begannen die Verhandlungen der römischen Verträge. Der Autor resümiert diesbezüglich die unterscheidenden Elemente zwischen der E.G.K.S. und dem gemeinsamen Markt. Die erste war ein Regelungsabkommen, die andere ein Verfahrensabkommen.

Indem sie den Gemeinsamen Markt vorbereitete, hat die europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl ihr Ziel erreicht. Von dem Tag an, an dem die Übergangsperiode der römischen Verträge abgelaufen sein wird und bereits sobald alle Zölle für Industrieprodukte abgeschafft sein werden, sind ein Sonderregime und eine getrennte Gemeinschaft durch nichts mehr gerechtfertigt. Die Fusion der Exekutive verlangt nach einer Fusion der Gemeinschaften.

## Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen (Seite 118)

Von Jacques DONNEDIEU de VABRES, ehemaliger Generalsekretär des franz. Ministerkomites für europäische Wirtschaftszusammenarbeit.

Die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse in Frankreich schienen zwischen den Jahren 1955 und 1959 kein günstiges Klima für die Beteiligung an der Gründung eines gemeinsamen europäischen Marktes zu bieten. Und dennoch haben diese Verhältnisse die Unterzeichnung der römischen Verträge nicht verhindert, ja manchmal sogar dazu beigetragen.

Der Ausgang scheint durch das Zusammentreffen glücklicher Zufälle, wirksamer Methoden und einiger Evidenzen erklärbar: die Bedeutung der Konferenz von Messina für die Wiederbelebung des Europagedankens, die innen- und aussenpolitischen Ereignisse im Jahre 1956 in Frankreich, die Ratifizierungsdebatte der römischen Verträge auf der Tagesordnung der französischen Nationalversammlung, kurz vor der Abwertung von 1957 sowie schliesslich die Verhandlung und Ratifizierung während der IV. Republik und die Anwendung während der V. Republik.

Der Spaak-Bericht, der der Erklärung von Messina einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik, um das Gleichgewicht und die Expansion eines gemeinsamen Marktes zu sichern sowie einer über die politischen Schwankungen erhabenen, auf die Geographie, die Geschichte und die Kultur begründete europäischen Solidarität.

Die E.W.G. kann zugleich als ein Beitrag zur Liberalisierung der Weltwirtschaft, ein Beitrag zur Errichtung einer Regional-ökonomie in Europa, zur Rationalisierung der europäischen Wirtschaft sowie der politischen Vereinigung Europas und der Gründung europäischer Institutionen angesehen werden.

Die künftige Entwicklung der E.W.G. kann natürlich verschiedene Formen annehmen. Die Entwicklung der Weltwirtschaftskonjunktur, der eventuelle Eintritt Grossbritanniens und der E.F.T.A.-Länder in die E.W.G., die Entspannung oder die Ausdehnung der wirtschaftlichen Beziehungen mit dem europäischen Osten sind Perspektiven, die zweifellos auf die Bedingungen zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes einen tiefgreifenden Einfluss ausüben werden. Seine praktische Zukunft ist im wesentlichen an die Aufrechterhaltung eines ausreichenden Expansionsrhythmus' in Europa, an die Entwicklung des intereuropäischen Austauschs und die Entwicklung des Welthandels gebunden.

Jedoch kann der Erfolg des Gemeinsamen Marktes nur ein Gemeinschaftswerk all derer sein, die wirtschaftliche Verantwortliche, erfasste nahezu alle bei den Verhandlungen und der Anwendung des Vertrages aufgetretenen Probleme und definierte in grossen Zügen die möglichen Lösungen.

Der Autor schildert sodann die Phase der Niederschrift der Verträge, für die zahlreiche und diverse Elemente der französischen Wirtschaft zu Rate gezogen wurden sowie die Schwierigkeiten, die die Unterhändler zu überwinden hatten.

Diese breite Assoziierung der wirkenden Kräfte und der öffentlichen Meinung bei den Verhandlungen war im übrigen kein Hindernis dafür, dass die wesentlichen politischen Probleme bei-ausschliesslich diesen Problemen gewidmeten-Konferenzen

zwischen den Regierungen geregelt wurden. Das wesentliche Ergebnis dieser Tagungen scheint in der Generalisierung eines gewissen Verhaltens der sechs Regierungen und ihrer Verwaltungen gegenüber den anderen und den gemeinsamen Körperschaften zu bestehen.

Der Erfolg der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft scheint ferner durch den Umstand erklärbar, dass sie am Schnittpunkt dreier zutreffender Ideen stand: die Notwendigkeit, den Unternehmen und der Wirtschaftskontrolle die neuen Dimensionen zu verleihen, die der technische Fortschritt und sein Rhythmus erfordern sowie die gegenseitige Erschliessung der nationalen Märkte Kontinentaleuropas — schliesslich die Notwendigkeit, Verantwortung zu tragen. Diese Gemeinschaftsarbeit wird nach und nach die gesamte Wirtschaft der Mitgliedsstaaten beherrschen und die Vollendung des Gemeinsamen Marktes scheint ohne eine schrittweise aber genaue Verstärkung der gemeinsamen Institutionen kaum denkbar.

### **Betrachtungen über die Entkonzentrierung und die Weitergabe der Entscheidungsgewalt in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft**

(Seite 127)

Von Emile NOEL, Exekutiv-sekretär der E.W.G.-Kommission und Henri ETIENNE, Abteilungsleiter bei der E.W.G.-Kommission.

Neun Jahre nach Inkrafttreten der römischen Verträge harren die an unterschiedliche Konzeptionen von der Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission sowie der Tätigkeit dieser Institutionen gebundenen politischen Probleme noch immer der Lösung. Ein neuer Faktor ist jedoch hinzugekommen: der beträchtliche Zuwachs an Verantwortung, die der Gemeinschaft, insbesondere im Bereich der Steuerung der gemeinsamen Politik obliegt. Die Notwendigkeit, ein rasches und elastisches Funktionieren des Systems zu gewährleisten, führte zur Errichtung verschiedener neuartiger Mechanismen.

Die Vollmachten, die der Gemeinschaft übertragen wurden, werden, laut Vertrag, von den Institutionen allein ausgeübt. Die Diskussionen im Rat bestätigten bei mehreren Anlässen, dass die Mitgliedsstaaten und die Institutionen eine Evolution zur « Entkonzentrierung » der Entscheidungsgewalt bisher nicht befürworteten.

Die Kollegialität ist eines der bekanntesten Merkmale der Kommission. Sie geht aus Artikel 163 hervor, der für die Beratungen der Kommission die Mitarbeit von geringstenfalls der Mehrzahl ihrer Mitglieder fordert. Das Kollegialprinzip setzt der Zuflucht zur Technik der Gewährung von Vollmachten enge Grenzen. Wenn die Kommission von ihren wenigen Möglichkeiten der Bevollmächtigung keinen breiteren Gebrauch gemacht hat, so geschah dies zweifellos, weil sie auf dem Wege über das « schriftliche Verfahren » die Nachteile umgehen konnte, die die Kollegialität für eine mit zahlreichen und täglichen

Verwaltungsaufgaben betraute Institution mitschbringen kann.

Die Struktur des Rats und die von ihm ergriffenen Massnahmen, um der Ausdehnung der Gemeinschaftsaktivitäten zu begegnen, sind wesentlich anderer Natur. Während die vorbereitende Arbeit in der Kommission einem ihrer Mitglieder zufällt, das sich dabei auf eine stättliche Verwaltung stützen kann, vertraut sie der Rat einer Reihe von Gruppen und hierarchisierter Komitees an, in denen jeweils alle Staaten vertreten sind.

Im Zuge der Erweiterung seines Tätigkeitsbereichs suchte der Rat, im Übereinkommen mit der Kommission, nach Verfahren, die es ihm möglich machen sollten, seine Sitzungen ausschliesslich Problemen von politischer Bedeutung vorzubehalten. Natürlich sollte die Verantwortung für die übrigen Entscheidungen voll und ganz in Händen der Minister bleiben. Die Kommission beansprucht weiterhin das Recht, alles Fragen ihres Ressorts im Rat selbst erörtern zu können.

Das Gemeinschaftssystem beruht auf der Teilung der Kompetenzen — für die Verwirklichung des Vertrages und die in Vertragsanwendung gefassten Beschlüsse — zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten. Der diesbezügliche Anteil jedes Mitgliedstaates war zu Beginn der Gemeinschaft erheblich. Die schrittweise Aufstellung einer gemeinsamen Politik führte zur Einschränkung dieser « Dezentralisierung » zu Gunsten der Mitgliedsstaaten. Die Notwendigkeit wurde erkennbar, eine grössere Anzahl gemeinsamer Normen aufzustellen, um gleichzeitig die wichtigsten Anwendungsmodalitäten zu vereinheitlichen.

Die Vervollkommung des Gemeinschaftssystems führt zu einem Abbau der « Dezentralisierung », die die Mitgliedsstaaten zu Beginn genossen hatten. Gleichzeitig tritt jedoch das Problem der Autorität auf, die die der Gemeinschaft übertragenen Kompetenzen ausüben wird. In Beantwortung dieser voraussehbaren Erfordernisse hatten die Autoren des Vertrages verfügt, dass die Kommission die ihr « vom Rat übertragenen Kompetenzen zur Durchführung der von ihm erlassenen Bestimmungen » ausüben kann, was der Errichtung einer besonderen Form der Dezentralisierung gleichkam.

Gleichzeitig mit den Diskussionen, die zur Annahme dieser verschiedenen Texte führten, bemühte sich die Kommission, einigen einfachen Regeln Geltung zu verschaffen, die im grossen und ganzen den reibungslosen Ablauf ihrer normalen Tätigkeit gewährleisten sollten.

In den « Randbereichen » des Vertrages gibt es nur geringe oder begrenzte Möglichkeiten für die Errichtung einer gemeinsamen Gesetzgebung, da der Vertrag den Institutionen nicht die nötigen Vollmachten gewährt oder die politischen Bedingungen für eine normative Aktion des Rats noch nicht bestehen. Die Institutionen begegnen diesen Problemen empirisch, was die Gründung einer gewissen Anzahl von Komitees zum Ergebnis hatte, denen Vertreter der Mitgliedsstaaten und der Kommission angehören. Diese Verfahren stellen eine Versuchs- oder Übergangsformel auf dem Wege zu einem mehr institutionalisierten System dar.

## WIRTSCHAFTS- UND SOCIALFRAGEN IM GEMEINSAMEN MARKT

**Die gemeinschaftliche Energiepolitik. Ihre Etappen und ihre Schwierigkeiten** (Seite 134)

Von Pierre-Olivier LAPIE, Vorsitzender der Gemeinschaftsgruppe Energie.

Bereits im Besitze der wirtschaftlichen Unabhängigkeit, wesentliche Voraussetzung für die politische Unabhängigkeit der europäischen Gemeinschaft, zogen die Unterhändler der römischen Verträge die Eventualität einer Energiegemeinschaft in Betracht. Die Arbeiten von Messina beschränkten sich jedoch darauf, eine Koordinierung der Energiepolitik der einzelnen Länder ins Auge zu fassen. In einer Sondersitzung vereinbarte der Ministerrat der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, nach Formierung der Institutionen des gemeinsamen Marktes und der Euratom, Ende des Jahres 1959, die Arbeitsgruppe der gemeinsamen Exekutive mit der Ausarbeitung von Vorschlägen für die Koordinierung der Energiepolitik zu betrauen.

Unter den Problemen, vor die sich diese Institution gestellt sah, seien diejenigen der Kernenergie angeführt; Meinungsverschiedenheiten bestanden jedoch ebenso gut für Kohle wie für Erdöl. Zunächst galt es, eine Dokumentation zu erstellen, um den Dialog zwischen den Regierungen und eine Annäherung der Standpunkte zu ermöglichen.

Aus den Arbeiten gingen zwei Dokumentenserien hervor: Jahresprovisionen und langfristige Perspektiven. Es wurde erkennbar, dass Europa in den kommenden zehn oder fünfzehn Jahren zu wachsenden Energieeinfuhren gezwungen sein werde.

Inzwischen waren auch die vorbereitenden Arbeiten des Arbeitsausschusses genügend fortgeschritten, um einer gewissen Anzahl von Objektiven Rechnung tragen zu können. So war beispielsweise das Problem der schrittweisen Ablösung der Kohle durch Erdöl Anlass zu dem Memorandum über die Energiepolitik vom 25. Juni 1962.

In Abetracht gewisser Verzögerungen bei der Ausarbeitung dieses Memorandums verwies der Ministerrat den Entwurf an ein Komitee von Beamten, die die Regierungen vertraten und das den Namen « Vorreiterkomitee » erhielt. Lange Verhandlungen gipfelten glücklich in einem Abkommen, das durch das Protokoll vom 21. April 1964 bestäetigt wurde und die Richtlinien einer europäischen Energiepolitik definiert: die wachsende Bedeutung des Erdöls und der Einfuhren, die Konkurrenz zwischen einer zu niedrigen Preisen importierten Energie und einer Gemeinschaftsenergie, die ein starkes Kontingent von Arbeitskräften beschäftigt und schliesslich die Notwendigkeit, die wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen dieser Phänomene genau zu bemessen.

**Die Aussichten des Gemeinsamen Markts im kommenden Jahrzehnt** (Seite 142)

Von Jean SAINT-GEOURS, Leiter der Prognoseabteilung im französischen Wirtschafts und Finanzministerium.

Drei Tendenzen zu einer Ausdehnung des durch den gemeinsamen Markt gebildeten Wirtschaftsraumes

können in den kommenden Jahren die Bedingungen zu seiner Befestigung merklich verändern: der Beitrittsantrag Grossbritanniens, die Eventualität einer Aufnahme oder engen Assoziation süd-europäischer Länder und schliesslich die Errichtung von Handelsbeziehungen zwischen den Ländern des Ostens und den Mitgliedsstaaten der E.W.G.

Eine erhebliche Ungewissheit liegt in der Natur der wirtschaftlichen Beziehungen mit den Vereinigten Staaten. Negativen Faktoren scheint auch die der Anwendung der Verträge eigene Dynamik, begründet auf die langfristigen Bemühungen zur Liberalisierung des Handels-, Kapital- und Personenverkehrs sowie der wachsenden Harmonisierung, unterworfen zu sein.

Das Programm für die Wirtschaftspolitik im Gemeinsamen Markt von 1966-1970 gibt in erster Linie Gewissheit über die Bevölkerungsentwicklung und die Verteilung ihres erwerbstätigen Teiles auf die verschiedenen Wirtschaftszweige. Die Verteilung in den Erwerbszweigen, die Abwanderung aus der Landwirtschaft und dem Handwerk in den Industrie- und Dienstleistungssektor dürfte weiter andauern, sich allerdings verlangsamten. Eine weiterhin starke Nachfrage ist zu erwarten, auf grund der fortschreitenden Diversifizierung des Konsums in den sozialen Schichten mit wachsendem Einkommen, vor allem jedoch auf grund der noch in beträchtlichem Umfang benötigten Kollektiveinrichtungen und Wohnungen, angesichts der Expansion der städtischen Ballungszentren.

Die Regierungen werden wahrscheinlich in den kommenden Jahren die Rezession oder die Strukturveränderungen von Wirtschaftsbereichen zu überwinden haben, in denen tiefgreifende Transformationen erforderlich sind. Der entscheidende Faktor für unsere wirtschaftliche Zukunft, derjenige, der den Produktivitätszuwachs und die Konkurrenzfähigkeit bedingt, ist jedoch ohne Zweifel der technische Fortschritt.

Die Grundfrage für das werdende Europa der Sechsz betrifft seine Fähigkeit, über ein ausreichendes Mass an Kenntnissen, Techniken und industriellem Potential zu verfügen, um aus den Entdeckungen, Neuerungen, technologischen Verbesserungen und organisatorischen Fortschritten der neuen industriellen Revolution vollen Nutzen ziehen zu können.

**Die Assoziation an die E.W.G. - Eine Lösung für die Zukunft ?** (Seite 145)

Von Robert TOULEMON, Leiter der Generaldirektion Auslandsbeziehungen der E.W.G.

Nach Artikel 238 der römischen Verträge ist eine Assoziation der Gemeinschaft nicht nur mit Staaten, sondern auch mit anderen internationalen Organisationen möglich. Die Assoziation der von den Mitgliedsstaaten abhängigen Überseegebiete ist gleichfalls vorgesehen; alle bereits verwirklichten Assoziationen beinhalten die schrittweise Errichtung eines privilegierten Austauschsystems, entweder in Form einer Zollunion oder in Form einer Freihandelszone. Anderen Assoziationen der EWG, ohne Tarif- oder Handelsbezüge, steht jedoch rechtlich nichts im Wege.

In einer Bilanz der bereits bestehenden Assoziationen, muss man zwischen denen der afrikanischen und madagassischen Länder (Konvention von Yaounde) und denen der Abkommen von Athen und Ankara (Griechenland und Türkei) unterscheiden. Bei der Gemeinschaft liegen darüberhinaus mehrere Assoziierungsanträge afrikanischer und europäischer Staaten vor.

Das mit Nigerien geschlossene Abkommen ist das erste, das vorzugsweise mit einem aussereuropäischen Land getroffen wurde, welches nie unter der Souveränität oder der Schirmherrschaft eines der sechs Mitgliedsstaaten stand. Kenia, Uganda und Tansanien haben Verhandlungen mit dem gleichen Ziel eingeleitet.

Eventuelle Abkommen mit den drei maghrebini-schen Ländern weisen zahlreiche Vorteile auf, würden jedoch Sondermassnahmen auf dem Agrarsektor und dem besonders heiklen Gebiet der Entwicklungshilfe erfordern.

Was die Assoziierung Spaniens betrifft, so würde ein Abkommen — trotz gewisser Probleme sowohl politisch-ideologischer als auch der Vorzugsregelungen für Importe gegenüber Drittländern — für dieses Land nicht minder grosse Vorteile bieten, da es seinen bereits weitgehend begonnenen Industrialisierungsprozess auf den Weg der Integration in den Gemeinsamen Markt ausrichten könnte.

Ein ausdrücklicher Assoziierungsantrag Israels an die E.W.G. liegt dem Rat der Gemeinschaft vor, der nach einem Bericht der Kommission in den kommenden Monaten darüber entscheiden wird.

Die mit Österreich eingeleiteten Verhandlungen haben die Errichtung einer Zollunion, verbunden mit gewissen Elementen einer Wirtschaftsunion, zwischen diesem Land und der E.W.G. zum Ziel. Die noch offenen Fragen betreffen Garantien für die Entwicklung des Handels zwischen diesem Land und Osteuropa sowie das Agrarproblem.

### **Der Gemeinsame Markt in der Sicht der britischen Industriellen**

(Seite 151)

Von John DAVIES, Generaldirektor der Confederation of British Industries.

Grossbritannien steht in einem Abschnitt seiner Geschichte, in dem alle politischen und wirtschaftlichen Zeichen der Wandlung auf die Zukunft deuten, die sein Volk anstrebt. Vor nicht allzu langer Zeit jedoch tendierte man noch dazu, die wirtschaftlichen Folgen des britischen Anschlusses an die E.W.G. lediglich kurz- oder mittelfristig zu untersuchen.

Zwei Hauptgründe sind für diese Entwicklung verantwortlich einerseits die Abhängigkeit gewisser Industrien der Spitzengruppe von einem Produktions- und Investitionsniveau, das die auf die Staatsgrenzen beschränkten Märkte keineswegs gewährleisten können und andererseits wurden die Handelsbeziehungen des Vereinigten Königreichs mit dem übrigen Teil der Welt, insbesondere dem Commonwealth, im Anschluss an die Verhandlungen von 1961-1963, von grund auf neu bewertet.

Der Beitritt Grossbritanniens zum Gemeinsamen Markt würde die Struktur seiner Auslandsmärkte wesentlich verändern und folgende Vorteile bieten: freier Zugang zu einem reichen und in ständigem Wachstum befindlichen Markt, Zugehörigkeit zu

einem wirtschaftlichen Organismus, der mit der zusätzlichen Beteiligung der E.F.T.A.-Länder und Irlands über einen gewaltigen Bevölkerungs- und Wirtschaftsreichtum verfügen würde.

Man muss natürlich hinzufügen, dass der Beitritt auf dem britischen Markt eine wesentlich schärfere Konkurrenz, einen schrittweisen Abbau der Vorrechte, die Grossbritannien auf den Märkten des Commonwealth geniesst sowie die notwendige Anpassung der britischen Agrarpolitik an die der E.W.G. mit sich bringen würde.

Das entscheidende Element bleibt jedoch letztlich die Konkurrenzfähigkeit der britischen Industrie, in der die Mehrzahl der Unternehmen den Anschluss ihres Landes an die Gemeinschaft als einen Faktor des wirtschaftlichen Wachstums und Gewinns betrachtet. Die britischen Industriellen unterstreichen das Interesse ihrer finanziellen und technischen Mittel für die E.W.G.

### **Die britische Landwirtschaft und die E.W.G.**

(Seite 154)

Von G. T. WILLIAMS, Vorsitzender des Britischen Bauernverbands.

Die Folgen einer Annahme der gegenwärtigen Agrarregelung der Gemeinschaft für die britische Zahlungsbilanz und die Lebenshaltungskosten in England zählen nicht zu den geringsten Problemen, die Grossbritannien im Falle eines E.W.G.-beitritts zu bewältigen hätte. Hierzu seien drei Bemerkungen angeführt:

— Die Methoden mit denen die E.W.G. ihre agrarpolitischen Ziele zu verwirklichen sucht, unterscheiden sich wesentlich von denen, die in Grossbritannien in die Wege geleitet wurden. Die seit Mitte der fünfziger Jahre in diesem Land vorherrschende Technik war das System der « Deficiency Payments », mit denen das Finanzministerium die Differenz zwischen dem von den Bauern auf dem Markt erzielten Durchschnittspreis und einem vorher festgelegten Mindestpreis ausgleicht. Hingegen besteht das Grundprinzip, auf dem die meisten Regelungen nach Erzeugnissen in der gemeinsamen Agrarpolitik beruhen, auf der Notwendigkeit, einen Produzentenrichtpreis auf dem Markt zu sichern. Die zum Schutze der Marktpreise verwendeten Methoden variieren je nach Erzeugnissen, die wichtigsten sind jedoch die Einfuhrabschöpfungen und die Stützkäufe. Für die meisten Erzeugnisse haben die E.W.G.-Länder die Unterstützung durch die « deficiency Payments » als ihren Wirtschaftsbedingungen nicht angemessen abgelehnt. Die britischen Bauern wissen, dass sie im Falle eines Beitritts von Grossbritannien zum Gemeinsamen Markt die grundlegenden Stützmethoden der E.W.G. annehmen müssen, wogegen sie keine Einwände formulieren.

— Der Autor dagegen betrachtet die Jahresrevision, die alljährlich Gelegenheit zu einer detaillierten Überprüfung der wirtschaftlichen Bedingungen und der Perspektiven in der Landwirtschaft bietet, als vital für die Landwirtschaft insgesamt. Die Einführung dieses Verfahrens in der E.W.G. erscheint ihm als sehr wünschenswert. Sie würde die englischen Bedenken hinsichtlich der kommenden Jahre und der Preisentwicklung bei den verschiedenen Erzeugnissen vermindern.

— Die englischen Bauern betrachten sich von den



Auswirkungen einer Annahme der Agrarpolitik auf die Wirtschaft ihres Landes nicht unmittelbar betroffen, jedoch können und wollen sie die Folgen für die Zahlungsbilanz und die Lebenshaltungskosten nicht ignorieren.

Die Diskussionen, die die Vertreter der britischen Landwirtschaft im Europäischen Regionalkomitee des Internationalen Verbandes der Agrarerzeuger (F.I.P.A.) und mit der E.W.G.-Kommission führten, haben ihnen gezeigt, dass diese beiden Organismen zugeben, dass sich das derzeitige Gleichgewicht der Agrarerzeugung und des Handels der Sechs in einer erweiterten Gemeinschaft entscheidend verlagern würde.

### Zehn Jahre gemeinsamer Agrarpolitik

(Seite 160)

Von der Konferenz von Stresa im Jahre 1958 bis zur Vollendung der gemeinsamen Agrarpolitik, die für den grössten Teil der Produktion noch in diesem Jahr verwirklicht werden wird, steht die Geschichte der Errichtung des gemeinsamen Agrarmarktes im Zeichen von Daten, die mit der Annahme von Bestimmungen nach und nach eine gemeinsame Organisation der Märkte dieses so bedeutungsvollen Wirtschaftszweiges, der Landwirtschaft schufen. Erwähnung verdient jedoch auch die Annahme der Bestimmungen zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, die 1962 erfolgte und zur Gründung des F.E.O.G.A. führte. Nicht zu vergessen ist ferner die Krise vom Juli 1965 und ihre glückliche Beendigung am 11. Mai 1966.

Die Zukunft enthält zwei entscheidende Daten: I. Juli 1967 und I. Juli 1968. Im zweiten Semester 1967 wird der gemeinsame Markt für Getreide, Ölsamen und Reis verwirklicht, im ersten Semester 1968 jener für Rindfleisch, Milch und Milcherzeugnisse, während der gemeinsame Agrarmarkt am 1. Juli 1968 90 Prozent der Produktion erfassen wird. Jedoch sind noch manche Schwierigkeiten zu bewältigen.

Seit der Periode, die der Unterzeichnung der römischen Verträge vorausging, galt die Landwirtschaft stets als ein Sektor, der nicht nur in die neue Wirtschaftseinheit integriert, sondern darin eines der privilegierten Elemente darstellen sollte. Die Landwirtschaft umfasst für mindestens drei Länder bedeutsame Interessen, die der Unterstützung, Ermutigung und des Schutzes bedürfen und sie in oftmals sehr verschiedenartigen Wirtschaftssystem und -Konzeptionen finden.

Die Absicht, die Landwirtschaft in den gemeinsamen Markt einzubeziehen stiess auf heftige Schwierigkeiten. Die Errichtung von Strukturen, die eine harmonische Entwicklung der sechs Agrarökonomien ermöglichten, war erforderlich. Wenn auch die Nivellierung der Landespolitiken auf dem Gebiet der Märkte und der Preise in gut einem Jahr zustandekommen sein wird, so ist eine ebenso rasche Harmonisierung der übrigen Elemente und insbesondere des Strukturen nicht ganz so einfach. Nicht mehr die Mechanismen, sondern die Menschen und ihre Lebensgewohnheiten gilt es zu ändern: Wahrung einer liberalen Tradition, Meinungsverschiedenheiten zwischen den grossen Export- und den Hauptimportländern, Probleme zwischen Ländern mit niedrigen und mit hohen Lebenshaltungskosten, Aussen-

handelsprobleme — sie alle sind von der gemeinsamen Agrarpolitik betroffen.

Auch auf dem Gebiet der Strukturen oder der Sozialpolitik zielt die E.W.G. auf ein besseres Organisationsprogramm ab. Im Rahmen der Politik der Agrarstrukturen wurde eine schrittweise Aktion zur Koordinierung der jeweiligen Landespolitiken eingeleitet, um die Ergreifung von Massnahmen durch die Regional- oder Landesbehörden von einer vorherigen Stellungnahme der übrigen Mitgliedsstaaten und der E.W.G.-Kommission abhängig zu machen.

Der europäische Fonds für die Orientierung und Verwaltung der Landwirtschaft (F.E.O.G.A.) stellt

Die Sozialpolitik schliesslich soll einerseits die Politik der Agrarstrukturen dar, indem er der Gemeinschaft eine Beteiligung an der Finanzierung von Projekten zur Verbesserung der Strukturen ermöglicht.

Die Sozialpolitik schliesslich soll einerseits die gemeinsame Agrarpolitik erleichtern und andererseits die Verwirklichung neuer sozialer Aufgaben gestatten, die sich aus ihrer Anwendung ergeben, sei es nun die berufliche oder geographische Mobilität, die Ausbildung, Popularisierung, Bezahlung oder der Sozialschutz.

### Zehn Jahre europäische Konkurrenzpolitik

(Seite 167)

Von Jacques LASSIER, Rechtsanwalt beim Pariser Berufungsgericht.

In die Ziele der römischen Verträge haben die Hohen Vertragschliessenden Teile, zum Zweck ihrer gemeinsamen Aktion, die Stabilität in der Expansion, das Gleichgewicht im Austausch und die Loyalität in der Konkurrenz miteinbezogen, was in den Prinzipien des Vertrages und in der Aktion der Kommission durch die « Errichtung eines Regimes, das ungefälschte Wettbewerbsbedingungen innerhalb des gemeinsamen Marktes sichert » zum Ausdruck kommt. Die Gemeinschaftsbehörden leiten daraus ab, dass sie die Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen, in der Praxis anwendbaren, effektiven und wirksamen Konkurrenz gewährleisten müssen, die den privaten oder staatlichen Unternehmen gleiche Chancen und Nichtdiskriminierung bietet.

Die Prinzipien der Konkurrenzpolitik des gemeinsamen Marktes lauten wie folgt:

- 1) Die Öffnung der Inlandsmärkte.
- 2) Die Abschaffung aller inneren Grenzen und aller Grenzkontrollen. Sie wird von der Schnelligkeit abhängen, mit der Lösungen zur Beseitigung der zahlreichen bestehenden Konkurrenzfälschungen ergriffen werden. Der Aufhebung dieser Art von inneren Grenzen muss die der juristischen Grenzen folgen. In diesem Bereich hat die Politik der Kommission im Hinblick auf das Wachstum der Unternehmen drei Hauptziele: Beseitigung der künstlichen Hindernisse für die innerhalb des gemeinsamen Marktes wünschenswerten wirtschaftlichen Zusammenschlüsse und Garantie der internationalen Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen; Beseitigung der künstlichen Konkurrenzverzerrungen zwischen den grossen, mittleren und kleinen Unternehmen; schliesslich Wahrung des anwendbaren Charakters der Konkurrenz.

3) Die Formierung der europäischen Dimension scheint in erster Linie durch Fusionen, Beteiligung über die Landesgrenzen hinaus sowie die Gründung gemeinsamer Filialen denkbar. Sie ist jedoch auch durch eine industrielle Eigentumsstruktur im gemeinsamen Markt möglich, die sich nach Auffassung der Kommission in Konventionen zur Schaffung eines europäischen Rechts für Lizenzen, Marken und Modelle konkretisieren müsste. Ferner ist sie über eine besondere Politik gegenüber den Kleinen und mittleren Unternehmen, einschliesslich der handwerklichen Betriebe zu verwirklichen. Eine zusätzliche Möglichkeit besteht in einer Unternehmenspolitik. Jene scheint durch die Sorge der Kommission um die Aufrechterhaltung einer anwendbaren Konkurrenz geboten. Schliesslich ist sie noch über eine Politik gegenüber den Monopolen und staatlichen Unternehmen denkbar, die den gleichen Bestimmungen wie Privatunternehmen unterworfen werden müssen.

4) Die Durchführung der auf die Unternehmen unmittelbar anwendbaren Konkurrenzbestimmungen war sowohl hinsichtlich des Umfangs der getroffenen Anordnungen als auch der Anzahl der zu regelnden Sonderfälle eine besonders frappante Leistung. Auf diesem Gebiet hat der Rat der Kommission praktisch nicht nur seine Aufgabe der täglichen Verwaltung der Artikel 85 ff. sondern auch jene der Ausarbeitung der wesentlichen Richtlinien der Konkurrenzpolitik übertragen.

Die Verwirklichung der Konkurrenzpolitik der Gemeinschaft erscheint als eine gigantische Aufgabe, die mit Methode und Umsicht in Angriff genommen wurde. Die wichtigsten Mechanismen sind angebracht, die Weichen gestellt und die wesentlichsten Fragen scheinen gelöst oder werden es demnächst sein.

#### **Bilanz und Aussichten der gemeinsamen Verkehrspolitik** (Seite 174)

Von Jacques DOUSSET, Abteilungsleiter des Generaldirektion Verkehr der E.W.G.-Kommission.

Untersucht man die Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik, so muss man wohl oder übel nach den Gründen der oft angeführten Misserfolge forschen. Denn ebensowenig wie der Erfolg, steht auch der Misserfolg nie für sich allein: er ist an den aufgetretenen Schwierigkeiten und im vorliegenden Fall am Grad der Verwirklichung und der Anwendung der Bestimmungen der römischen Verträge messbar. Das Transportwesen ist eine der Voraussetzungen für den freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr. Kaum eines der Ziele der Verträge betrifft nicht mehr oder weniger direkt das Transportwesen. Die Behauptung, es bedürfe einer gemeinsamen Verkehrspolitik, schliesst jedoch noch nicht ihre Definition in sich und die Verfasser der Verträge sind nicht wesentlich über diese Behauptung hinausgegangen. Die Verträge bestimmen weder den Gehalt noch die Orientierung dieser gemeinsamen Politik, sondern sie beschränken sich darauf, die geeignete Prozedur für die Annahme der gemeinsamen verkehrspolitischen Massnahmen anzuzeigen. Die Kommission hingegen ergriff die Initiative, eine Definition und ein Programm zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Politik vorzuschlagen; dies war der Zweck des Memorandums über die Orientierung und das

Aktionsprogramm für eine gemeinsame Verkehrspolitik.

Drei Prinzipien charakterisieren die Orientierung, die die Kommission auf diesem Wege der gemeinsamen Verkehrspolitik aufprägen wollte.

— Abschaffung der wirtschaftlichen Schranken auf dem Gebiete des Transportwesens zwischen den Mitgliedsstaaten und Organisation eines gemeinsamen Transportmarktes,

— Ein konkurrenzfähiger Transportmarkt,

— Notwendigkeit eines Funktionierens mit geringstmöglichen Globalkosten für die Allgemeinheit sowie einer Befriedigung der Bedürfnisse der einzelnen wirtschaftlichen Bereiche in allen Regionen der Gemeinschaft.

Zur Verwirklichung dieser Ziele erschienen der Kommission Massnahmen auf vier Gebieten erforderlich: Marktzugang, Preise und Tarife, Konkurrenzbedingungen und Infrastrukturen.

Auf dem Gebiet der Praxis beschloss der Rat, für alle Massnahmen, die die Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet des Transportwesens zu ergreifen beabsichtigen, eine vorherige Kommunikations- und Konsultationsprozedur einzurichten.

Die Anwendung der Prinzipien des freien Personen- und Dienstleistungsverkehrs gibt im Transportwesen, aufgrund der in den Mitgliedsstaaten existierenden, stark restriktiven Regime zahlreiche und komplexe Probleme auf. Der neuralgischste Sektor ist und bleibt un der Kraftverkehr.

Eine bedeutende Schwierigkeit, der die Behörden bei ihren Bemühungen zur Organisierung des Transportwesens begegneten, besteht in der Heterogenität der Situationen, in der sich die einzelnen, zur gegenseitigen Konkurrenz aufgerufenen Transportmittel befinden. Diesbezüglich hat die Kommission einen Rahmenentschluss über Gebiete wie Steuerwesen, soziale Bedingungen sowie Rechts- und Finanzregime der Eisenbahnen nahezu voll angenommen.

In Bezug auf die Infrastruktur bestehen zwei Probleme: die Kostenzurechnung und die Koordinierung der Investitionen.

Zum Zweck der Koordinierung der Investitionen hat die Kommission eine langfristige Aktion vorgeschlagen, deren erste Etappe in einer Koordinierung der Landespolitiken besteht. Der Rat hat eine Konsultationsprozedur festgelegt, der zufolge alle Landesinvestitionsprojekte von gemeinschaftlichen Interesse der Kommission mitzuteilen sind und gegebenenfalls Gegenstand einer Konsultation zwischen den Mitgliedsstaaten sein können.

Bezüglich einer gerechten Verteilung der Infrastrukturkosten hat der Rat zwei Entscheidungen getroffen, die die Durchführung einer grossen Enquete zur Ermittlung der Gesamtkosten für die Transportinfrastrukturen zum Ziel haben.

Die grössten Schwierigkeiten treten natürlich auf dem Gebiet der tariflichen Regelungen auf, da diesbezüglich die unterschiedlichsten Verhältnisse bestehen und die Wahl eines Regimes für die Orientierung der gemeinsamen Verkehrspolitik entscheidend ist. Die Gemeinschaft hat die tariflichen Unterschiede aufgehoben und die Kommission hat ferner den Artikel 80 der Verträge angewandt, der Stütztarife, ausser in Ausnahmefällen verbietet. Um zu einer wirklichen gemeinsamen Politik zu gelangen ist es nötig, dass die Festlegung der Tarife gemeinsamen Regeln, im Rahmen ein und der selben Regelung, unterworfen ist. Das am 22. Juni 1965 getroffene Abkommen ist von der Notwendig-

keit durchdrungen, die tariflichen Regelungen in den Rahmen einer Gesamaktion auf Gebieten wie der Einvernehmensregelung und der Kapazitätskontrolle zu stellen. Auf dem Tarifsektor bestimmt er eine Übergangsregelung in zwei Etappen : zunächst der Verkehr zwischen den Mitgliedsstaaten und anschliessend der Inlandsverkehr. Die grosse Neuerung besteht jedoch in der Einführung eines Systems empfohlener Tarifspannen, neben den verpflichtenden Tarifspannen.

### **Die E.W.G.-Technik der Angleichung der Gesetzgebungen : zur Harmonisierung der Gesetze - Artikel 100** (Seite 181)

Von Jacques MEGRET, Referendar im Staatsrat und Rechtsberater der Räte der europäischen Gemeinschaften.

Die römischen Verträge haben die Abschaffung aller Bestimmungen, die die Errichtung eines Einheitsmarktes direkt behindern und insbesondere jener, die den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr hemmen, vorgesehen. Ihre Sorge galt auch der Beseitigung aller Nachteile, die aus der Verschiedenartigkeit der Landesgesetze entstehen. Dies ist der Gegenstand einer gewissen Anzahl von Sonderartikeln, die in die verschiedenen Teile des Vertragswerkes eingefügt wurden und insbesondere der Artikel 100 bis 102.

Die Bedeutung dieser Bestimmungen wuchs mit der Verwirklichung ihrer Ziele sowohl der konkretesten und naheliegendsten, die die Gründung des gemeinsamen Marktes aufgab wie auch mit der Entdeckung der Hemmschuhe, die sich infolge der Beseitigung der direkten Hindernisse für den freien Verkehr aus der Verschiedenheit der Landesgesetze auf zahlreichen Gebieten ergaben.

In Anbetracht der Struktur der E.W.G.-Institutionen konnte das Problem der Beseitigung der gesetzlichen Unterschiede in gemeinsamen Markt auf zweierlei Weise in Angriff genommen werden : im ersten Fall hätte man das Gemeinschaftsrecht im starken Sinn des Wortes angewandt, dem, der unmittelbar und ohne Verzug auf dem Territorium der Mitgliedsstaaten bestimmt, ohne sich des Relais der Landesgesetze zu bedienen. Dieser Form dürfte jedoch eine andere vorzuziehen zu sein, die die Mitgliedsstaaten lediglich zu einer Umformung ihrer Gesetze zwingt, um die zwischen ihnen bestehenden Unterschiede zu beheben, ohne die Kompetenz der Mitgliedsstaaten auf normativer Ebene anzustasten.

Die in Artikel 100 vorgesehene juristische Technik muss unter zwei Gesichtspunkten geprüft werden, einerseits hinsichtlich der Anwendungsbedingungen dieses Artikels und zum anderen in Bezug auf die Natur der Entscheidungen bei seiner Anwendung.

Vier Grundprobleme regieren die Anwendung des Artikels 100 : welche Gesetzes-, Verordnungs- oder Verwaltungsbestimmungen fallen unter diesen Artikel, worauf müssen die aufgrund dieses Artikels ausgegebenen Direktiven abzielen, welche unmittelbaren Einwirkungen ergeben sich aus den Gesetzes-, Verordnungs- und Verwaltungsbestimmungen, deren Annäherung geplant ist, für die Errichtung und den Fortgang des gemeinsamen Marktes und schliesslich welche Beziehung bestehen zwischen Artikel 100 und den übrigen Vertragsbestimmungen, die eine Harmonisierung gestatten.

Dem Wortlaut von Artikel 100 zufolge, können bei seiner Anwendung lediglich Direktiven erteilt werden. Die Direktive verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur Abänderung der Landesnormen im Hinblick auf ein bestimmtes Ergebnis, sie lässt ihnen jedoch eine gewisse Freiheit bei der Wahl ihrer Form und Mittel. Das Ausmass der den Staaten überlassenen Kompetenz ist jedoch ein äusserst heikles Problem der Interpretierung. Der Begriff der Direktive umfasst ferner, dass ihre Durchführung Massnahmen auf Landesebene erfordert. Die Direktive richtet sich an die Mitgliedsstaaten und die auf Grund dieser Direktive getroffenen Massnahmen auf Landesebene schaffen Rechte und Pflichten zugunsten oder gegen Individuen. Wie muss dieses Prinzip verstanden werden ? Die Lösung dieser Fragen ist nicht immer leicht zu finden.

Man muss sich die Frage über das Ausmass stellen, das die Annäherung der Gesetze zweifellos annehmen wird. Wie weit soll man sowohl im Umfang als auch in der Tiefe gehen ? In diesem Punkt ist es schwierig eine abstrakte Position zu beziehen. Die Gemeinschaft sieht sich komplexen und schwierigen Problemen gegenübergestellt, die oftmals jahrhundert alte Landespraktiken in Frage stellen. Es bedarf wahrer Schätze von Imagination und Geduld.

### **Die Angleichung der Gesetzgebungen, Erreichtes und im Gang Befindliches** (Seite 190)

Von Daniel VIGNES, Rechtsberater im Sekretariat der Ministerräte der Europäischen Gemeinschaften.

Lange Zeit waren die Bestimmungen der E.W.G.-Verträge für die Vereinheitlichung des Rechts nur Gegenstand theoretischer Spekulationen. Man muss zugeben, dass die Vorbereitung der zu beschliessenden Texte eingehende Studien erforderlich machen konnte. Mit der dritten Etappe der Anwendung der Verträge scheinen diese Arbeiten nunmehr in eine konkretere Phase getreten zu sein. Die aufsehenerregendsten Arbeiten sind wahrscheinlich jene, die die Vereinheitlichung des Handelsgesellschaftsrechts betreffen. Offizielle Kommunikationen unterrichteten über die steuerrechtlichen Arbeiten.

Der Autor behandelt zunächst die Harmonisierung der technischen und Verwaltungsbestimmungen, bei denen die Arbeiten bereits am weitesten fortgeschritten sind und beschäftigt sich sodann mit dem klassischen Bereich der Annäherung der Handels- und zivilrechtlichen Gesetze.

Die auf dem Gebiet der Harmonisierung der Gesetze erzielten Ergebnisse können nicht sehr wesentlich erscheinen. Der Autor erinnert zunächst daran, dass die Arbeiten auf diesem Gebiet besonders langsam in Fluss kamen und bemerkt sodann, dass das bisher - insbesondere auf der Grundlage des Artikels 100 - Vollbrachte immerhin die Umgrenzung mehrere sich aus der Anwendung dieses Textes ergebender Probleme sowie die Konkretisierung des Problems der Annäherung der Gesetze gestattete. Mithin handelt es sich hier um ein Werk, dessen Weiterführung im Jahre 1967 aktiv betrieben werden dürfte, gleichzeitig mit der Einleitung weiterer Aktionen auf der Grundlage anderer Artikel oder dem Verhandlungswege zwischen Mitgliedsstaaten, gefolgt von der Unterzeichnung internationaler Konventionen wie beispielsweise dem Vorschlag der

Gründung einer europäischen Handelsgesellschaft. Das begonnene Werk, ebenso wie auch die seit der Unterzeichnung der Verträge verflossene Zeit, lassen im übrigen erlassen, wie bedeutend diese Aktion für die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes ist.

### Sozialpolitische E.W.G. Probleme (Seite 198)

Von E. HEYNIG, Direktor im Generalsekretariat der Räte der europäischen Gemeinschaften.

Seit einiger Zeit werden zahlreiche kritische Stimmen gegen die Tatsache laut, dass die sozialpolitische Bilanz der Gemeinschaft nicht ebenso positiv ist wie die auf anderen Gebieten man wirft den Gemeinschaftsinstitutionen eine Vernachlässigung der Sozialpolitik vor- und man vertritt die Ansicht, dass die Regierungen zu unrecht gegen die Sozialaktion der Gemeinschaftsorgane opponieren.

Um die gegenwärtige Situation und die Evolutionsperspektiven zu beurteilen, muss man zunächst das in den Bestimmungen der Verträge vorgesehene institutionelle Regime durchleuchten und sodann die Gründe für die Wahl dieses Regimes und die sich daraus ergebenden Probleme der Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten und den Gemeinschaftsinstitutionen einerseits und innerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen selbst andererseits analysieren.

Während die Sozialpolitik im Gemeinsamen Markt betreffenden Bestimmungen auf das gesamte römische Vertragswerk verteilt sind, ist ein kleiner Sozialbereich dem « normalen » institutionellen Mechanismus der Gemeinschaft unterstellt: der freie Verkehr von Arbeitskräften und im Zusammenhang damit die Wahrung der auf dem Gebiet der Sozialversicherung erworbenen Rechte, der europäische Sozialfonds, die gemeinsame Politik der Berufsausbildung, gleiche Entlohnung männlicher und weiblicher Arbeitskräfte sowie die Aufrechterhaltung der zum Zeitpunkt der Vertragsschließung bestehenden Äquivalenz der Regime für den bezahlten Urlaub.

Die vertraglichen Bestimmungen für den freien Arbeitskräfteverkehr, den Sozialfonds und die Berufsausbildung werfen institutionelle Probleme, insbesondere hinsichtlich der Verteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedsstaaten und den Gemeinschaftsinstitutionen auf. Bei den die eigentliche Sozialpolitik betreffenden Artikeln ergeben sich darüberhinaus Kompetenzfragen innerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen d.h. zwischen der Kommission und dem Rat. Der Artikel 118 überantwortet die Sozialpolitik den Mitgliedsstaaten, beauftragt jedoch die Kommission mit der Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit zwischen ihnen zu fördern. Folglich ergibt sich die Frage, auf welche Art und Weise diese Zusammenarbeit verwirklicht werden kann und welches ihre Ziele sein können. Bevor der Autor auf diese Frage näher eingeht, gibt er einen Überblick über die Beziehungen zwischen der Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie über den besonderen Rang der Sozialpolitik im Rahmen der allgemeinen Politik der Länder. Aus dieser Analyse geht hervor, dass die Sozialpolitik im Wechselspiel der Kompetenzen innerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen sowohl von gewissen Begünstigungen und Initiativen von seiten der Kommission als auch von der Koordinierungsaktion, die dem Rat zufällt, betroffen ist. Der Autor befasst sich sodann mit den von der Kommission

und dem Rat verwirklichten konkreten Aktionen und der Definition der Rolle der Sozialpartner angesichts dieser Lage ohne die Koordinierungsbemühungen der gewerkschaftlichen Organisationen in den einzelnen Ländern der Gemeinschaft zu vergessen.

Es scheint angezeigt, die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten im Rat miteinander zu vereinen. In Bezug auf die Form ihrer Zusammenarbeit könnten sie zwischen folgenden Möglichkeiten wählen: ein Meinungsaustausch über alle offenen Fragen könnte entweder zu der Entscheidung führen, dass eine Koordinierung nicht zweckmässig ist oder aber eine gewisse Anzahl entsprechender Aktionen einleiten. Danach bliebe nur noch das Problem der Konsultationen der Versammlung, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und der Sozialpartner zu regeln.

Was die Konsultation der Sozialpartner anbetrifft, so werden die europäischen Gewerkschaftsorganisationen kaum eine mit der der Landesorganisationen vergleichbare Rolle spielen können, solange keine Kollektivverträge auf europäischer Ebene und unterschiedliche Gewerkschaftsrechte in den Mitgliedsstaaten bestehen. Somit sollte in einem ersten Stadium eine Art von Kontakt erwogen werden, die es den betroffenen Parteien gestattet, ihre Ansichten zu äussern.

### Die Rolle der nationalen Staatsgewalten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts (Seite 213)

Von Colette CONSTANTINIDES-MEGRET, Assistentin an der juristischen und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät von Paris.

Die Normen, die die aus den E.W.G.-Verträgen hervorgegangenen Organe schufen, weisen nicht alle einen einheitlichen juristischen Charakter auf. Das unmittelbar anwendbare Gemeinschaftsrecht stellt durch die Anzahl der seinen Bestimmungen unterworfenen Sachgebiete sowie durch seine Auslegung durch den Gerichtshof einen neuen Faktor dar. Am wichtigsten ist die Rolle der Landesbehörden jedoch bei der Verwirklichung des nicht direkt anwendbaren Gemeinschaftsrechts.

Das reibungslose Funktionieren der Gemeinschaftsordnung verlangt eine wirksame und loyale Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten und veranlasst jene zur Ergreifung einer Reihe verschiedener Massnahmen, je nach dem Umfang der Initiative und der Aktionsfreiheit über die sie dafür verfügen.

Die Sachgebiete, die der Legislativkompetenz unterstehen, sind ziemlich schwer zu bestimmen. Um ihre Bedeutung für die Verwirklichung des Gemeinschaftsrechts in den meisten Mitgliedsstaaten hervorzuheben, sei nur erwähnt, dass das Legislativverfahren ausser in Frankreich mit dem gemeinrechtlichen Verfahren identisch ist. Drei Hauptbemerkungen können angebracht werden: die Langatmigkeit der parlamentarischen Prozedur, die geringe Verträglichkeit zwischen der Vollziehungsaufgabe des Gemeinschaftsrechts und der parlamentarischen Souveränität und schliesslich die nur schwache Wirksamkeit der Sanktion für « parlamentarische Insubordination ». Diese Feststellungen dürfen jedoch nicht allzu absolut interpretiert werden. Es kann

legitim sein, den Parlamenten in gewissen, traditionell der gesetzgebenden Gewalt vorbehaltenen Steuerfragen ihre Kompetenz zu belassen. Ebenso kann die Gemeinschaft den Mitgliedsstaaten bei gewissen Direktiven eine breitere Kompetenzspanne einräumen.

Darüberhinaus liegt die Annahme der zur Vollziehung der Gemeinschaftsverpflichtungen erforderlichen Massnahmen in erster Linie bei der Exekutive, während die entsprechenden Anordnungen in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fallen, die entweder über eine autonome Regelungsgewalt verfügt oder aber vom Parlament mit einer von jeder ausdrücklichen Bezugnahme auf die Vollziehung des Gemeinschaftsrechts unabhängigen Vollmacht ausgestattet wurde. Die französische Regierung verfügt seit der Verfassung von 1958 über die weitreichendste autonome Regelungsgewalt. Jedoch werden sich auch die übrigen Mitgliedsstaaten nach und nach der Vorteile bewusst, die das Exekutivverfahren gegenüber der parlamentarischen Prozedur für die Verwirklichung des Gemeinschaftsrechts besitzt.

Die spezifische Aufgabe der Exekutivgewalt ist es, die Landesgesetze anzuwenden und die hierfür nötigen Regelungen zu treffen. Diese Konzeption der Anwendung des Gemeinschaftsrechts bedingt, juristisch gesehen, zwei Bemerkungen allgemeiner Natur.

Einerseits gilt es hervorzuheben, dass die Annäherung zwischen Landesgesetz und Gemeinschaftsnorm in Bezug auf die Modalitäten ihrer Vollziehung zu einer weitgehenden Assimilierung dieser beiden verschiedenartigen Normen führen, Verwirrung in ihrer jeweiligen Hierarchie hervorrufen und somit den Vorrang gefährden kann, der in der internen Ordnung den Gemeinschaftsregelungen gegenüber den gesetzlichen Landesregelungen eingeräumt werden muss.

Andrerseits scheint die Anwendbarkeit dieser juristischen Technik für die Vollziehung der Gemeinschaftsentscheidungen oder Direktiven, die nicht unmittelbar durchführbar sind und deren juristischer Charakter schwer mit dem gesetzgebenden Akte vergleichbar ist, trotz ihrer Triftigkeit, zweifelhaft zu sein.

Als Gemeinschaftsorgane spielen die Regierungen innerhalb des Rats die allgemein bekannte hervorragende Rolle. Folglich müsste man auch im Rahmen der Gemeinschaftsinstitutionen ein neues institutionelles Gleichgewicht in Erwägung ziehen, das zweifellos, über kurz oder lang, das Problem der Erweiterung der Vollmachten des Europaparlaments, sowohl mittels einer breiteren Repräsentation als auch vermehrter Kompetenzen, aufwerfen wird.

## Ein Beitrag zum wissenschaftlichen und technischen Fortschritt Europas : das mechanisierte Dokumentationszentrum der Euratom

(Seite 221)

Von A. MAUPERON und A. SIDET, Informations- und Dokumentationszentrum der Euratom.

Um seinen technologischen Rückstand aufzuholen, muss Europa eine Reihe von Handikaps überwinden, was nur einer dynamischeren und besser koordinierten europäischen Wissenschaftspolitik mit der Zeit gelingen wird. Eine vordringliche Sorge muss es sein, unnütze, doppelte Forschung zu vermeiden und die Verwendung der verfügbaren Kredite zu fördern. Zu diesem zweifachen Ziel trägt die Verbreitung wissenschaftlichen und technischer Informationen bei. Die Rolle der wissenschaftlichen Dokumentationszentren ist es, die ungeheure Zahl gegenwärtig in der Welt erscheinender wissenschaftlicher und technischer Zeitungen und Artikel zu sammeln, zusammenzustellen und weiterzuleiten. Die Verfasser des Artikels bedauern, dass die wissenschaftlichen Dokumentationszentren in den Ländern der europäischen Gemeinschaft nur begrenzt bekannt sind und das wissenschaftliche Material grosser Unternehmen nur Rentabilitätszwecken dient.

Die Verfasser des Vertrages zur Gründung der Euratom haben es als eine der wichtigsten Aufgaben der Kommission hingestellt, die Verbreitung der erforderlichen Kenntnisse zur Entwicklung der atomaren Wissenschaften und Techniken zu fördern. Das Informations- und Dokumentationszentrum der Euratom (C.I.D.) wurde zu diesem Zweck gegründet.

Um die ungeheuren Mengen wissenschaftlichen Materials zu kontrollieren und zu speichern, bediente sich das C.I.D. der Methoden der elektronischen Datenverarbeitung.

Das automatisierte Dokumentationssystem der Euratom ist auf dem Gebiet der Nuklearwissenschaften das einzige mechanisierte System der Welt und was die verarbeiteten Materialmengen anbetrifft, das bedeutendste mechanisierte Dokumentationszentrum der Welt. Seine Weiterentwicklung ist nunmehr nötig. Was auf dem Nuklearsektor vollbracht wurde, muss nunmehr von der Gemeinschaft auf andere wissenschaftliche und technische Gebiete ausgedehnt werden. Die spezialisierten Dokumentationszentren, die in unmittelbarer Nähe ihrer Benutzer errichtet wurden, dürfen jedoch nicht aufgelöst werden. Vielmehr gilt es, deren materielle Arbeit zu erleichtern, indem man es ermöglicht, sich ganz ihren spezifischen Forschungsaufgaben zu widmen.

*Revue du*  
**MARCHÉ  
COMMUN**

3, RUE SOUFFLOT, PARIS-V\* — TÉL. 033 23-42

**100<sup>TH</sup> NUMBER**

**Summary of the main questions  
dealt with in this present number**

**1958-1967** ..... Page 105

**THE COMMON MARKET TEN YEARS AFTER SIGNATURE**

Robert MARJOLIN, Vice-President of the  
European Economic Community Commission  
(page 106)

When the Rome Treaty was signed, both the governments concerned and their public opinion, were conscious that the decision to unite their economic and human power in a Community, deeply concerned the future of their six countries. The courage of those who decided to make Europe must be recognised, they accepted the risks of radical change since it involved a general stirring up of the economy, of political policies and of legislation with the aim of achieving solidarity and unity.

If a balance sheet of the first ten years of the Treaty is to be drawn up, one fact is of pre-eminent importance, the obligations of the Treaty have been respected without the safeguarding clauses being seriously invoked. The possibility available of prolonging delays in forming a customs union was found unnecessary. Deadlines were not only respected but in certain cases not even reached. The obligations written down in the Treaty were res-

pected without any damaging effect, all sectors and each country benefitted by the general profit.

If the Community did not bear the political fruits which were expected, the hope of rapid fusion and of the formation of a political Europe was born in the minds of men and not in the prudent wording of the texts, nevertheless the balance sheet of these ten years is none the less impressive. The interest of almost all other countries who either consider joining or seek to associate themselves with the Community is the best proof that it is a reality.

**French economic development and the Common  
Market** (page 108)

By François-Xavier ORTOLI, Commissioner-  
General for the Plan.

The tenth anniversary of the Rome Treaty prompts one to compare its main results with the hopes and fears which the Common Market was thought to involve for the French economy. The total of decisions taken is imposing and the French economy

has been profoundly marked by them both at the moment and in the years to come.

If one considers the customs union between the six countries as a gamble on the dynamism of French undertakings, it can hardly be denied that this gamble has generally come off both in so far as expansion is concerned and in so far as foreign trade is concerned.

The Common Market is perhaps not the only cause of this forward movement, but it undoubtedly had a direct influence on it. The increase in turnover of France's trading with her Common Market partners is there to prove it, and this improvement has resulted in a more favourable trade and payments balance for France. Nevertheless, there remains much to be done in modernisation and reconversion, which must be accompanied by a change in the scale of potential, and in economic and psychological reactions, if true continuity of economic progress and technical and financial independence are to be achieved. The latter will be the test of European success and will ensure that France will benefit by the experiment.

At a time when the customs union is being completed and is to be followed by freeing wider exchanges, the conditions for adapting France's economy smoothly to the realities of tomorrow are situated at three levels :

— On the level of general trade, the completion of the customs union, which completes tariff and quota disarmament by a real unification of the market.

— On the level of activity in various economic sectors, the application of a common agricultural policy which remains the corner stone of the general equilibrium of the Community. None the less, in the field of industrial policy, the tasks which must be undertaken or completed are just as important, they are also newer and perhaps more essential.

— The organisation of the economic, financial and monetary evolution in France, within the new framework which is represented by the Community and the solidity of the Six.

### **From the European Coal and Steel Community to the Common Market** (page 111)

By Pierre URI, former Director of the E.C.S.C., former Economic Counsellor to E.E.C.

The Common Market issued from the European Coal and Steel Community. There are several lines to this descendance. The first objective of the Coal and Steel Community was political, it was intended to end the age old rivalry between France and Germany. The transformation of Franco-German relations was accomplished in a few days, but on the economic level the authors of the project were conscious of the paradoxical character of the attempt, which amounted to putting in common two industries which fitted into economies which for the rest remained separate, and this meant developing competitive conditions which were quite different to those which would exist in the case of more general integration. Thus only a first stage was in question, what was to follow remained open.

The philosophy of the Common Market was already included in the Treaty which set up E.C.S.C., and it was necessary to recognise that merely

freeing exchanges does not produce an effect, except in a certain economic context which requires rules and policies. The Rome Treaty makes a distinction between economic integration and free trade purely and simply. A few months before the meeting of foreign affairs ministers at Messina, M Johan Beyen, had introduced a general integration project which provided for a progressive lowering of customs dues and an adaptation fund to compensate such difficulties as might arise. On the other hand, at the High Authority there were those who thought the powers of this body should not be extended beyond power and energy and transport. It was possible to object to this, that there was no reason for such extension, so long as what is produced by power and energy and the goods which are transported, formed part of separate economies.

Messrs Monnet and Armand had the idea of a community for the use of atomic energy of peaceful ends. A few specialists from various countries helped to develop the basic ideas. When conversations began the representatives of the German Federal Republic stated they were not interested by the project, a point of view which the author of the present article supported at the time. He recalled that the E.C.S.C. had two possibilities, on the one hand the placing in common of basic resources for economic development, and Euratom would be following along this line, and on the other an experiment at first limited to two sectors, but which would lead to general integration in a common market. He obtained agreement to the proposal that this second line should be developed along parallel lines, and envisaged a general common market being achieved by successive stages.

The Messina conference decided, that before beginning detailed negotiations, a report should be called for on the means by which the objectives of Euratom and the Common Market could be achieved.

The High Authority of E.C.S.C. having been invited to take part in the work of the Messina conference and to provide the assistance of its experts, the author took part in drawing up of this report and the discussions concerning the choice between a customs union and a free trade zone. He drew attention to the fact that in the case of Great Britain for instance a certain difference in tariffs without affecting traffic was possible, because of the additional costs of loading, transport and unloading, in the same way as with the heavy produce of E.C.S.C., there was harmonization and not unification of tariffs.

On the other hand in a report drawn up by the High Authority, the author was to clarify ideas on the general problems raised by the Common Market. This report known as « Document 65 », recalled the great diversity of products the High Authority had to deal with. He also dealt with the significance of a Common Market by underlining all the measures which must accompany the simple suppression of all obstacles to trade; the limitations of the common market for Coal and Steel; whilst recalling the creation of a mixed Committee, presided over by a representative of the High Authority and consisting of civil servants from the various national ministries.

The report then discussed solutions with a general application which had appeared in the setting up of a common market for coal and steel, concluding with the change in monetary regime which must necessarily accompany the freeing of all trade.



At the time when a meeting of the heads of delegations was substituted for the commissions set up at the Messina conference, the author explained to M Spaak that the object of the new organisation was to offer a single solution to each problem as it came up and that all the solutions should be linked to one another. He therefore proposed that in the case of all questions remaining in suspense, a short working document should be prepared, analysing the problem and suggesting a solution.

After a phase of discussion with the Assembly and its commissions, negotiation of the Treaty of Rome began. On this question the author summarises the difference between E.C.S.C. and the Common Market. The first was a treaty of rules, the second of procedure.

Having prepared the way for the Common Market, the Coal and Steel Community had reached its objective. From the day when the transitional period in the application of the Treaty of Rome is completed, and as soon as customs duties have been abolished for all industrial products, nothing will justify a special regime and a separate community. The fusion of executives implies the fusion of communities.

#### **Negotiation memories** (page 118)

By Jacques DONNEDIEU de VABRES, Former Secretary - General of the Interministerial Committee for European Economic Cooperation questions.

Political and economic conditions in France between 1955 and 1959 did not seem to furnish a favourable climate for participating in the creation of a European common market. And yet these conditions not only did not prevent, but on occasion even contributed to the signature of the Rome Treaty and the first steps in its application.

This result seems to be explained by the coincidence of some lucky chances, efficient methods and a few events; the importance of the Messina conference giving a new start to the European idea, the events of 1956 not only in so far as French internal affairs were concerned, but also in foreign affairs, the fact that ratification of the Rome Treaty was on the National Assembly's order paper shortly before the 1957 devaluation, and finally the negotiation and ratification under the IV<sup>th</sup> Republic, and application under the V<sup>th</sup>.

The Spaak Report, drawn up shortly after the Messina Declaration, raised almost all the problems which had to be faced during negotiation and application of the Treaty and defined the major lines of the possible solutions.

The author then recalls the period during which the Treaty was drawn up, in the course of which numerous and varied representatives of French life were consulted, and speaks of the difficulties which had to be overcome. This wide association of the living forces of public opinion, did not prevent essential political problems from being settled by inter-governmental conferences which concentrated on such problems only. The essential work achieved during these meetings seems to reside in the generalisation of a certain manner in which the six governments and their administrations should behave in respect of the others and of their common bodies.

Finally the success of the European Economic Community seems to be explained because it formed the meeting place of three correct ideas; the need to give the development and the control of the economy new dimensions, which were made necessary by the rhythm of technical progress, and the need to open to each, the national markets of Continental Europe; next the necessity, if the common market were to be balanced and to expand, for a common economic policy; finally and apart from political oscillations, the building of European solidarity, based on geography, history and culture.

E.E.C. can in turn be presented as a contribution to the liberalisation of world economy, as a contribution to the formation of a European regional economy, to the rationalisation of European economy, or further as a contribution to the political unification of Europe and the creation of European institutions.

The future evolution of E.E.C. is naturally subject to various forces. The way in which world economic problems develop, the possible entry of Great Britain and the EFTA countries into E.E.C., the improvement and extension of trade with Eastern Europe, all cannot but have a profound influence of the development of the Common Market. Its practical future is essentially linked to the maintenance of a satisfactory rhythm of expansion in Europe, on the development of inter-European exchanges and on the development of world trade.

Nevertheless the success of the Common Market cannot but be the collective work of all those who find themselves with economic responsibilities. This collective work which in successive stages engages the entire economy of the member States; this one can scarcely envisage the completion of the Common Market without a progressive but precise re-inforcement of the Common institutions.

#### **Some considerations on de-concentration and delegation of power to take decisions in the European Economic Community** (page 127)

By Emile NOEL, Executive Secretary of the E.E.C. Commission and Henri ETIENNE, Head of Division at the E.E.C. Commission.

Nine years after the Rome Treaty came into effect, political problems linked to different conceptions of the development in the relation of powers between the European Parliament, the Council and the Commission, and on the way these institutions should work, remain in their entirety. However one new fact has appeared, the considerable increase of responsibilities which the Community has to bear, notably in the carrying out of common policies. The need to ensure rapid and supple functioning of the system has led to the use of a number of original mechanisms.

The terms of the Treaty provide that the powers of the Community can only be exercised by the institutions. Discussions in the Council have shown on a number of occasions, that the powers and the institutions are so far unfavourable towards a possible move towards de-centralizing the power of decision.

The collegiate character is one of the best known features of the Commission. It comes from Article 163



which lays down that a quorum for a meeting of the Commission must be at least a majority of the members composing it. The collegiate principal imposes narrow limits to the techniques of delegated powers. If the Commission has not made wider use of the few possibilities of delegation available, it is no doubt because the use of « written procedure » has allowed it to avoid the inconveniences which the collegiate principle entails, in a body which has to undertake numerous and daily tasks of management.

The structure of the Council, the nature of the methods which it has adopted to deal with the development of Community matters, are very different. Preparatory work in the Commission is done by one of its members with the assistance a well equipped administration, whilst the Council confides this work to a hierarchical series of groups and committees, in each of which all the member states are represented.

As its activities developed, the Council in agreement with the Commission has sought to develop procedures which would allow it to give up its sessions to matters of political importance alone. Responsibility for other decisions, of course, remain entirely in the hands of the ministers. The Commission must of course retain the right to bring up any matter within its competence before the Council.

The Community system is based on the sharing of competence between the Community and the member States, for the implementing of the Treaty and for the acts undertaken in applying it. The

need made itself felt to make a greater number of norms common, so that the way of applying the most important should be uniform.

As the community system is perfected, the decentralization from which member States had originally benefitted, is progressively reduced. This simultaneously raises the problem of the authority which will exercise the competences which are thus transferred to the Community. It was to meet this foreseeable need that the authors of the Treaty had provided (art. 155) that the Commission may exercise « the competences which the Council confers upon it, for the execution of rules which it draws up », which in fact come to the organisation of particular form of decentralization.

Simultaneously with the discussions which led to the adoption of various texts, the Commission undertook to make certain simple rules respected, which aimed at ensuring the proper working of its usual methods of functioning.

In the « marginal zones » of the Treaty, the possibility of establishing Community legislation is weak or limited, since the Treaty does not give sufficient powers to the institutions and the political conditions allowing of normative action by the Council not yet existing. The institutions have adopted an empirical approach for dealing with these problems, which led to the setting up of a certain number of committees formed of representatives of the member States. These procedures represent an experimental or transitional formula leading to a more institutionalised system.

## ECONOMIC AND SOCIAL QUESTIONS IN THE COMMON MARKET

### The Common Power and Energy Policy, the stages of its development and its difficulties (page 134)

By Pierre-Olivier LAPIE, President of the Inter-Community Group for Power and Energy.

The need for economic independence, the first condition for political independence of the European Community, led those who negotiated the Treaty of Rome to envisage a Power and Energy Community. The work done at Messina, however was limited considering only the coordination of national Power and Energy policies. The special Council of Ministers of the European Coal and Steel Community, after the setting up of the institutions of the Common Market and Euratom, agreed at the end of 1959, on the terms of the mission which the Inter-executive working party would have to fulfil in preparing proposals for the coordination of power and energy policies.

Amongst the problems which faced this institution was that of atomic energy, but divergencies were also apparent over coal and oil fuel policies. The first step consisted in bringing together documentary evidence in order to start a dialogue between governments and bring opinions closer together so as to carry out this undertaking.

The work resulted in two series of documents; annual forecasts and long term probabilities. This study showed that Europe would need in the next ten or fifteen years increasing imports of power and energy.

Meanwhile the preparatory work of the Inter-executive working party had progressed sufficiently for a certain number of objectives to be considered. The problems raised by the progressive replacement of coal by petroleum products, for instance, produced the memorandum on power and energy policy of the 25th June 1962.

As the result of a certain number of delays in carrying out the proposals of this memorandum, the Council of Ministers sent back the proposals to a committee of civil servants representing the various governments, which happened to be called the « Leader » committee. Long negotiations led to a happy ending with agreement confirmed by the Protocol of 21st April 1964, which defines the principals of a European power and energy policy: the increasing importance of petroleum imports the competition between power and energy imported at a low price, and a community product which makes heavy calls on manpower, and the need to measure exactly the social and economic incidence of these phenomenon.

### **Perspectives for the next ten years of the European Common Market** (page 142)

By Jean SAINT-GEOURS, Director of Forecasts at the Economics and Finance Ministry.

Three tendencies towards widening the area occupied by the Common Market may have a considerable effect on its progression along set lines, these are, Great Britain's demand for admission, the possibility of entry or at any rate close association of Southern European countries, and the establishment of commercial relations between member countries and the countries of Eastern Europe.

One major unknown consists of economic relations with the United States. It also appears that the dynamism generated by the application of the Treaty, depending on long term efforts to words free trade, the movement and changes of persons, and by the progress of harmonization, may have to submit to negative factors.

The main certainties for the future, according to forecast developments up to 1970, are concerned with the evolution of the population and the way its active part is spread over the various economic sectors. The distribution between various activities, the movement away from agriculture and the crafts towards industry and services, should continue but at a slower rate. A high rate of demand can be foreseen, because of the increasing diversification of consumption at social levels with an increasing income, and in particular because of the very considerable needs of collective equipment and housing which is linked to the expansion of urban areas.

Governments will probably during the next years have to organise the reduction or transformation of certain sectors which have to undergo profound changes. The most determining factor in the making of our economic future, the one which will decide of our increased productivity and competitive capacity, is certainly that of technical progress.

The fundamental management problem which faces the six, is their capacity to attain a quantum of knowledge, of techniques and industrial potential which will allow them to obtain the fullest benefit from discoveries, innovations, technical improvements and the progress in organisational methods which are the signs of the new industrial revolution.

### **Is there a future for Association with the European Economic Community?** (page 145)

By Robert TOULEMON, Director at the General Direction for Foreign Relations of the European Economic Community Commission.

According to article 238 of the Treaty of Rome, the Community may associate itself not only with other states but also with other international organisations; the association of overseas territories dependant on a member is also provided for. All the associations which have so far taken place provided for the progressive setting up between the Community and the associated countries of a preferential trade system either by way of a customs union or of a free trade zone. Legally, however there is no reason why the Community should not

take on other associations, without customs or commercial clauses.

In order to draw up a balance sheet of those associations which are already in existence, a distinction must be made between those concerning the African and Malagasy States (the Yaounde Convention) and the Athens and Ankara agreements (Greece and Turkey). The Community is also faced with demands for association from a number of European and African countries.

The agreement with Nigeria is the first to be reached with a non-European country on a preferential basis, and one which was never connected with the sovereignty or protection of a country member of the Six. Kenya, Uganda and Tanzania are negotiating towards the same ends.

Agreements with the three countries of the North African Maghreb would offer many advantages, but would require special measures concerning agriculture and the particularly delicate matter of development aid.

As far as association with Spain, in spite of certain difficulties both concerning political ideology and preferential agreements reached with other states, this country would derive great advantage from reaching agreement in so far as it would allow Spain's industrialisation which is already well on its way, to integrate itself into the European market.

The negotiations which have opened up with Austria aim at establishing a customs union between this country and the six as well as certain elements of economic union. The questions which still remain open concern guarantees for the development of Austrian trade with the countries of Eastern Europe and the agricultural problem.

### **The Common Market as seen by British Industrialists** (page 151)

By John DAVIES, Director General of the Confederation of British Industries.

Great Britain has reached a period of its history in which all the signs of change, both political and economic, sketch out the future to which its people are moving. The time however is not so far distant when the tendency was to examine the economic consequences of adhesion to the Common Market only in the short or medium term.

Two main reasons have influenced this evolution. On the one hand the need for certain leading industries to reach a level of production and investment which the home market is insufficient to meet. On the other hand the United Kingdom's trade relations with the rest of the world, including the Commonwealth, have been re-examined from top to bottom as a result of the 1961-1963 negotiations.

Great Britain's adhesion to the Common Market would entail large scale changes in the structure of her foreign trade with the following advantages: free access to a rich and growing market, and membership of an economic entity, which, if the EFTA countries and Ireland were added, would have a very considerable population and economic wealth.

It must of course be added, that adhesion would bring with it much sharper competition on the home market, a progressive reduction of the preferential treatment which the U.K. enjoys in Common-

wealth markets, and finally the need to adapt itself to Common Market agricultural policy.

In the last resort, the determining element remains the competitive capacities of British industry, the great majority of undertakings concerned consider that the adhesion of their country to the Community would be a factor favouring economic growth and profits. British industrialists underline the importance of the financial and technical means which they could bring to E.E.C.

### **British Agriculture and the Common Market** (page 154)

By G. T. WILLIAMS, President of the National Farmers' Union.

The consequences which the adoption of the present agricultural rules of the Community would have on Britain's balance of payments and cost of living would not be amongst the least which would face the country, if it entered the Common Market. There are three points to be made concerning these consequences.

The methods by which E.E.C. seeks to achieve its agricultural policies are fundamentally different to those practiced in the U.K. Since the middle of the fifties the main method used in Britain is that of Deficiency Payments, by which the Treasury covers the difference between the average price obtained by farmer's and a pre-determined guaranteed price. On the contrary, the basic principle by which Common agricultural policy reaches agreement per product, rests on the setting of a production price by the market. The methods used to protect prices vary according to product, but the most important are those which consist of a levy on imports and by bulk purchases to maintain prices. For most products, the E.E.C. countries have rejected the Deficiency Payments system, which was not considered suitable to their economies. British farmers know that should the U.K. enter the Common Market they would have to accept the basic methods for guaranteeing agricultural prices which are used by E.E.C., in principle they have no objections to make against this.

The author however considers it vital for agriculture that there should be an annual review which allows a detailed study of the economic conditions and perspectives for agriculture. The setting up of such procedure in E.E.C. appears to him highly desirable. It would reduce British anxiety concerning the coming years and the evolution of prices for different products.

British farmers do not consider that they are directly concerned with the effects on their country's economy of the agricultural policy were adopted, but they cannot and do not wish to ignore its effect on the balance of payments and the cost of living.

The discussions which the representatives of British agriculture have had with the European Regional Committee of the International Federation of Agricultural Producers and with the E.E.C. Commission, have shown that these two bodies recognise that the present equilibrium in agriculture and commerce of the Six would be fundamentally different in a widened Community.

### **Ten years of Common Agricultural Policy**

(page 160)

From the 1958 Stresa Conference to the setting up of a common agricultural policy, which for the most part will come into operation this year, the history of the agricultural common market is marked by the dates when regulations were adopted gradually, for the organisation of markets for the various products of this vital part of the economy, which is agriculture. It is must nevertheless be recalled also that in 1962 a regulation was adopted concerning the financing of a common agricultural policy and the setting up of the F.E.O.G.C.A. Nor can one omit the crisis of July 1965 and its happy ending on the 11th May 1966.

Two essential dates appear for the future, the 1st of July 1967 and the 1st of July 1968. In the second half of 1967 the common market in cereals will be established, without forgetting vegetable oils and rice. In the first half of 1968 it will be the turn of cattle meat, milk and milk products. Thus on the 1st July 1968 the common market in agriculture will be 90 per cent in operation. Nevertheless there remain many obstacles to be overcome.

Ever since the period which preceded the signature of the Rome Treaty, agriculture was not only considered as being a sector which had to be integrated into the new economic unit, but was seen as one of the most privileged parts of the whole. In at least three countries agriculture is considered as one of the essential interests, which not only needs assistance but obtains this assistance, protection and encouragement through very different economic conceptions.

The proposal to include agriculture in the Common market met with many great difficulties. A structure had to be built allowing for the harmonious development of six rural economies. Nevertheless, if a levelling of national policies in the field of markets and prices will be achieved in a little more than a year, harmonization in other spheres will not be easy, especially structurally. For here action must be taken not only on a mechanism but on men and their way of life. Here the problems concern such matters as the respect for a liberal tradition, the differences in point of view between major exporting countries and the main importing countries, and countries with a high price level and those with a low one. Problems of foreign trade are also involved in the agricultural common policy.

The European Fund for agricultural development and management, offers a new means of exerting direct pressure on the policy of agricultural structuralisation, since it allows the Community to share in the financing of projects aimed at improving structures.

Social Welfare policy should on the one hand facilitate common agricultural policy and at the same time allow new developments in social welfare which will grow out of it, such as an easier flow of the labour force, training, the spreading of techniques, improved rates of pay and better social welfare.

### Ten years of open competition european policy (page 167)

By Jacques LASSIER, Advocate at the Paris Court of Appeal.

Amongst the objectives of the Rome Treaty, the High Contracting parties had included as part of their concerted action, stability in expansion, equilibrium in trade and loyal competition, which on the level of the principles embodied in the Treaty and the work of the Commission, amounts to saying that open competition in the Common Market should not be falsified. The Community authorities deduce from this that they must ensure that competition works, competition that is possible, that is effective and efficacious in practice, and which gives private and public undertakings an equal chance without discrimination.

The principles of open competition in the Common Market are as follows :

1. The opening up of home markets.
2. The suppression of all interior frontiers and all frontier control. Its success will depend on the rapidity with which solutions are brought forward to eliminate all the obstacles to open competition which at present exist. To the suppression of interior frontiers must be added that of legal frontiers. In this field, the Commission's policy concerning the growth of undertakings has three main objectives : the elimination of artificial obstacles placed in the way of desirable economic regrouping within the Common Market, and a guarantee that such undertakings will then be internationally competitive ; the elimination of artificial distortions of open competition between large scale, medium and small undertakings ; maintaining the character of open competition within its practicable limits.
3. It appears that on the European level realisation of these aims is mainly conceived in terms of fusions, the taking of shares in undertakings beyond national frontiers and of the creation of common subsidiaries. It can also be conceived in terms of a structure of industrial property on a European level, which according to the Commission's conception, should become concrete through conventions setting up European law for trade marks and patents. It can also be achieved by a particular policy for small and medium sized undertakings including craft industries. It can also be achieved by a policy on the level of undertakings and this appears to be dictated by a desire on the part of the Commission to maintain them in a state of practicable competition. It can also be conceived as a policy concerning monopolies and public enterprise, which must submit to the same rules as private enterprise.
4. The setting up of rules for competition directly applicable to undertakings has been particularly spectacular, both because of the scope of the decisions taken and because of the number of particular cases which had to be dealt with. In this field the Council has to all intents and purposes passed its responsibilities to the Commission, not only in what concerns Articles 85 and following, but also in so far as the whole policy concerning open competition.

The setting up of a Community policy on competition appears as a gigantic task which has been approached with method and precaution. The main

mechanisms are now in place, options have been taken, the main questions seem to have been resolved or are very close to it.

### Balance sheet and perspectives for a common transport policy (page 174)

By Jacques DOUSSET, Head of Division, Assistant to the Director General for Transport at the European Economic Community Commission.

In examining the development of the Common transport policy it is inevitable that disappointments should be taken into account. For no more than success, disappointment is not an absolute. The difficulties which had to be overcome, and in this case what has been achieved in putting the Rome Treaty into application have to be measured. Transport is one of the basic conditions for the free movement of persons, products and services. Hardly any of the objectives of the Treaty are not concerned with transport in a greater or less degree. However to assert the need for a common policy for transport does not mean that this policy has been defined, and the authors of the Treaty went little further than making this assertion. The Treaty does not indicate what this common policy should consist of, nor what should be its aim, it is merely content to set out procedure for adoption of measures for a common transport policy. On the other hand the Commission has taken the initiative of putting forward a definition and a programme of measures to implement this common policy ; this was the object of the memorandum concerning the orientation and action programme for a common transport policy.

Three principles characterise the orientation which the Commission proposes for a common transport policy : the abolition of economic frontiers between the member States for transport and the organisation of a transport market at the Community level ;

#### A competitive transport market ;

The need to operate at the lowest over all cost for the Community and to satisfy the requirements of all economic sectors through the Community.

In order to reach these objectives, the Commission considered that measures would have to be taken in four fields : access to markets, price and costs, conditions of competition and the infra-structures.

With a view to putting the matter into operation, the Council decided to set up procedure for communication and previous consultation in all measures which the member States are proposing to take in transport matters.

The application to transport, of the principle of free movement of persons and services raises numerous and complex problems, because of the extremely restrictive regimes existing in the member countries, the most sensitive sector being that of road transport.

One of the major difficulties which public authorities have come up against in trying to organise transport, is the heterogeneous condition in which the various forms of transport find themselves, when called on to compete. In this matter the Commission accepted an over-all decision concerning fiscal ques-

tions, social welfare and legal and financial regimes, applied to the railways.

Two problems are raised in the matter of infrastructure; the bearing of costs and the coordination of investment.

In order to ensure the coordination of investment, the Commission proposed a long term plan, the first step of which should be a coordination of national policies. The Council has set up a consultation procedure under which all national investment of interest to the Community must be communicated to the Commission and can be a matter for consultation between the member States.

The Council has adopted two decisions concerning the fair distribution of costs for infra-structures, which aim at a vast enquiry into the total cost of transport infra-structures.

The greatest difficulties evidently arise in the matter of transport tariffs, since the situation is the most diversified, and the choice of a particular regime the most important in determining a common policy. The Community has suppressed discriminatory tariffs and has also applied Article 80 which forbids subsidised tariffs. In order to reach a real common policy, it is necessary that tariff rates should follow a common rule, within the framework of a single system of regulation. The agreement reached on the 22 June 1965, was inspired by the need to include tariff rates within a general framework, including such fields as the regulation of private agreements, and the control of loading weights. In so far as tariff rates are concerned, it defines a transitional regime of two stages, first that of transport between states, and second internal transport. The great innovation however is that alongside of an obligatory tariff scale with upper and lower limits, there has been introduced a comparative tariff scale.

#### **Community techniques for the harmonization of legislation - article 100 (page 181)**

By Jacques MEGRET, Maître des Requêtes to the Council of State, Legal Counsellor to the Councils of the European Communities.

The Rome Treaty provided for the elimination of dispositions which directly hindered the setting up of a single market, and especially those which put obstacles in the way of the free movement of goods, persons, services and capital. It was also concerned with the elimination of difficulties caused by disparities in national legislation. A number of specific articles in various parts of the Treaty are concerned with these matters and notably articles 100-102.

The importance of these articles has grown as the most concrete and most immediate objectives for the creation of a Common Market were achieved, and as the obstacles, created by the disparity in national legislation, in a number of fields concerning dispositions directly hindering free movement were discovered.

Considering the institutional structure of E.E.C. the suppression of legislative disparities in the Common Market could be approached in two ways. The first would have been by the use of Community law in the most direct manner, that is by imposing it immediately and directly on the territory of the

member States, without passing through the national legislatures. However it seems appropriate to prefer to this formula, one that merely constrains the member States, to remodel their laws in such a way as to eliminate the disparities between them, without affecting the competence of each state on the normative level.

The legal technique embodied in Article 100 has to be examined from two points of view, the conditions in which the article is to be used and the nature of the acts which can be taken for its application.

Four basic problems condition the working of Article 100. What are the legislative dispositions, whether by regulation or by administration concerned? What is the aim of directives based on this article?

How are the legal, regulatory and administrative dispositions envisaged from the point of view of direct incidence on the establishment and functioning of the Common Market? Finally, what is the relation between Article 100 and the other provisions of the Treaty to allow harmonization?

According to the terms of Article 100, acts taken to apply it, cannot be other than directives. The directive obliges the member States to modify their national norms in such a way as to reach a given result, but it « leaves them » a certain « competence to determine the form and the means » of achieving the result. These terms raise very delicate problems of interpretation concerning the exact limits of competence allowed to each State. On the other hand, the very conception of a directive implies that national measures will have to be taken. The directive is addressed to member States, and it is on the basis of the national measures taken by virtue of the directive, that rights and obligations will be created which will apply either in favour or against individuals. How can this principal be interpreted? This raises many questions some of which are not easy to answer.

This bringing together of legislation cannot but raise further questions. How far is it to go, superficially and in depth? A question which it is difficult to answer in the abstract. The Community is confronted by complex and delicate problems which raise national problems which are often age-old. A treasury of imagination and patience will have to be used up to resolve them.

#### **The harmonisation of legislations - works achieved and at present being carried out (page 190)**

By Daniel VIGNES, Legal Counsellor to the Secretariat of the Councils of the European Communities.

For long the provisions of the E.E.C. Treaty concerning the unification of laws did not give rise to theoretical speculation. It must be recognised that the preparation of texts for adoption required profound study. After the third stage in applying the Treaty has been reached, it seems as though these labours should be entering into a more concrete phase. The most spectacular work done is probably that concerned with the unification of company law, whilst work on fiscal matters has usually been noted in official communiques.

The author begins by discussing the harmonization of administrative and technical regulations, in which field work is most advanced, before turning to the more classical field of commercial and civil law.

Work achieved in the field of harmonizing legislation may not seem of much moment. The author, after having recalled that work in this field took a long time to get started, shows that what has been accomplished up to now, notably that based on Article 100, has at any rate allowed the definition of several problems raised by the application of this text, and has placed the bringing together of legislations amongst the concrete problems of the Community. Thus here is a matter which should be actively pursued in 1967, whilst action will be taken based on other articles of the Treaty, as well as negotiation between member states resulting in the signature of international undertakings, as for instance the proposal to create a European commercial corporation. Work done, as well as the time passed since the signature of the Treaty, have allowed us to measure how much importance this matter has in relation to the achievement of a Common Market.

**Institutional problems raised by the drawing up of a social welfare policy at the community level** (page 198)

By E. HEYNIG, Director at the General Secretariat of the European Community Councils.

There have been a greater number of criticisms levelled recently at the fact that Community action in the matter of social welfare does not show such a positive balance sheet as is shown in other fields. In particular the Community institutions are reproached with neglecting problems of social welfare, and it is felt that governments wrongly oppose the action of Community organisations in matters of social welfare.

In order to understand the present situation and the perspectives for the future, it is necessary first of all to examine the institutional regime envisaged by the Treaty and then to analyse the reasons motivating the present institutional regime and the problems which they raise, especially in the distribution of responsibility between the member states and the Community institutions on the one hand, and on the other between the various Community institutions themselves.

If matters concerning social welfare policy in the Common Market are contained in various articles of the Treaty, a small number of such matters are directly provided for in the « normal » functioning of the institutional mechanism of the Community, such as the free movement of labour, and as a corollary the maintenance of acquired rights in social security matters; the European social welfare fund; the common policy for technical training: the equality of wage rates for male and female labour; and the maintenance of holidays with pay, at the ratio in existence when the Treaty was concluded.

If the provisions of the Treaty on the free movement of labour, the European social welfare fund and technical training raise institutional problems, notably in the distribution of responsibility between

member states and the Community institutions; the articles concerning social welfare itself also raise problems of competency between the Community institutions, that is to say between Commission and Council. Article 118 reserves responsibility for social welfare policy to the member states whilst charging the Commission with encouraging the closest cooperation between the states. Thus the question is raised of how this cooperation can be achieved and what its aims should be. Before answering this question, the author sketches in the existing links between social welfare and economic policies, the special place of social welfare policy within the general policy of the member states. From this analysis it becomes clear that social welfare policy is affected by the interplay of competence between the Community institutions as well as by certain encouragements and initiatives taken by the Commission and by the coordinating action which the Council is called on to take. The author then examines concrete action taken by the Commission and the Council and the part played by the social welfare partners in face of this situation, without forgetting the coordinating efforts made by the trade union and employers federations in the various countries.

It would seem to be indicated, that representatives of the member states should meet within the Council. As for the form of their cooperation, they could choose amongst in following possibilities; first of all to exchange views on a certain number of problems in order either to decide that coordination is not necessary, or to adopt a certain number of adequate decisions. Once these questions had been resolved, there would remain the question of consultation between the Assembly and the Economic and Social Committee on the one hand, and the partners in social welfare on the other.

In so far as the partners in social welfare are concerned, so long as collective agreements are not reached on a European level, and so long as trade union law in the member states remains different, European unions will hardly be able to play so large a part, as the national unions do in each country. Thus in the first stage it would necessary to take contacts which would enable all those concerned to make their views known.

**The part played by national public powers in the drawing up of community law** (page 213)

By Colette CONSTANTINIDES-MEGRET, Assistant to the Legal and Economic Sciences Faculty of Paris.

The norms set up by the organisations created by the Treaty instituting E.E.C. do not all have the same legal character. Community law, which is directly applicable, constitutes a new element both by the extent of the field it covers and by the interpretation it receives the Court of Justice. It is, nevertheless, in the putting into operation of community law which is not directly applicable, that the part played by national powers is the most important.

The proper functioning of Community law and order requires effective cooperation by the member States, and they are thus brought to take a whole series of measures, which differ according to the

degree of initiative and freedom of action which they possess, to carry them out.

It is fairly difficult to determine the matters which depend on legislative action. It is only necessary to recall, that except in France, the legislative procedure is the same as that of Common law, to underline the importance which in most member States the introduction of Community law must take. Three main remarks may be made : the slowness of parliamentary procedure, the poor rating which the putting into execution of Community law enjoys compared to parliamentary sovereignty, and the ineffectiveness of available sanctions forced with « parliamentary insubordination ». These observations must not nowever, be interpreted in too absolute a manner. The power of parliaments can legitimately be maintained in certain fiscal matters which are traditionally the concern of the legislature. On the other hand, it can happen, that in certain directives, the Community leaves to member States a much wider competency.

Further, the adoption of measures made necessary for the execution of obligations undertaken for Community reasons, often depends on the executive, the Government then being able to take the necessary steps, either because it disposes of the required powers, or because parliament has delegated such powers independantly of the expressed need to fulfil Community obligations. The French Government, since the 1958 Constitution, disposes of greater autonomous powers than any of its partners. But the other member States are becoming progressively conscious of the advantages of executive rather than parliamentary procedure, for the setting up of Community law.

The specific task of the executive is to carry out the national laws and to adopt such regulations as may be required for this. This conception of the application of Community law, requires, on the legal level, two observations of general application.

On the one hand, it must be noted that as national law approaches Community norms in so far as their putting into effect is concerned, there is a risk of a greater identity between these two norms, which are of a different nature, and thus is introduced confusion in their respective hierarchies, the priority which in internal affairs should be given to Community law, may thus be compromised in respect to national law.

On the other hand, it seems doubtful whether this legal technique, however well founded it may be, can be used in the same way, for the execution of Community decisions or even directives, which are not directly applicable and whose legal character can with difficulty be compared to legislative acts.

One can but underline the importance in all the member States of the movement towards greater executive power.

It is as a Community organ that the governments play their major role within the Council. It is

therefore within the Community institutions, that a new institutional balance should be envisaged, and that in the short or longer term, the re-inforcement of the European Parliament's powers will be raised, both by wider representation and by an increase in its competency.

### **A contribution to the scientific and technical effort of Europe : mechanised documentation in Euratom** (page 221)

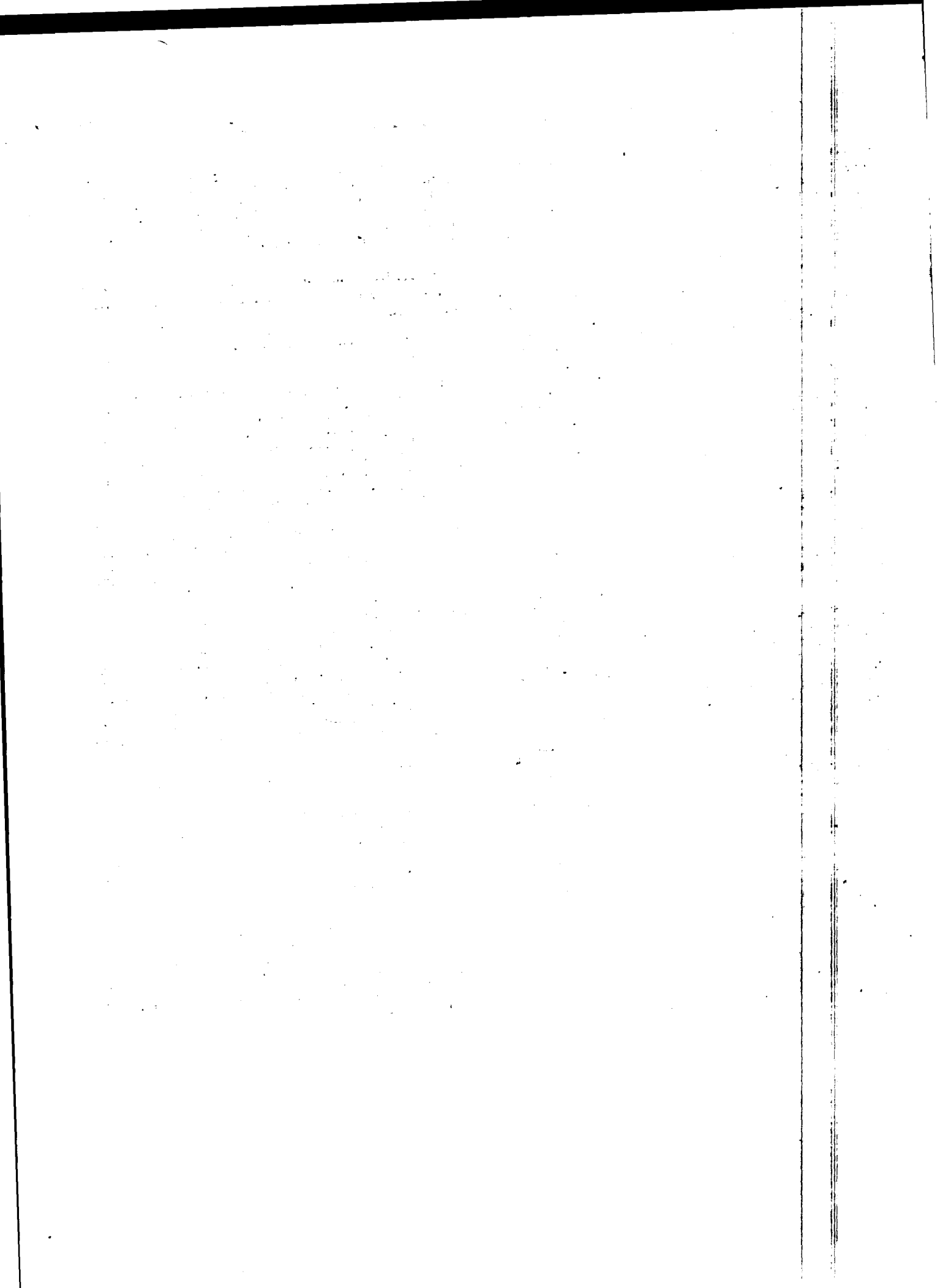
By A. MAUPERON and A. SIDET, Euratom Centre for Information and Documentation.

In order to catch up the technical lag from which it suffers, Europe will have to overcome a certain number of handicaps which can only be slowly resolved by a more dynamic and better coordinated scientific policy. The first thing to do is to avoid useless duplication in research and to encourage the most efficient use of available funds. The spreading of scientific and technical information are an aid to achieving this double aim. The part played by scientific documentation centres consists in assembling, digesting and then analysing the immense quantity of newspapers, magazines and scientific and technical publications issued each year throughout the world. The authors of this article regret that centres for scientific documentation have but a limited distribution in the countries of the European Community and the fact that in industry scientific documentation is only considered in relation to its business value.

Those who drew up the Euratom Treaty, indicated that one of the essential tasks of the Commission was to encourage the dissemination of the necessary knowledge for the development of nuclear science and techniques. The Euratom Centre for Information and documentation (C.I.D.) was created for this purpose.

In order to deal with this vast mass of documentation, C.I.D. has had recourse to electronic computers.

Euratom's automated documentation system is the only mechanised documentation system in the nuclear field, and by the quantity of material which it uses, the largest mechanised documentation system in the world. Now we must go further. What has been done in the nuclear field must be extended to the other scientific and technical fields of the Community. In a few years time it will be possible to automate documentation entirely. This does not mean that specialised documentation centres working close to the user, should be entirely suppressed. But it does mean that by alleviating their material tasks, they will be able to concentrate on the intellectual analysis of their specialised field.





# L'ASSOCIATION A LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE EST-ELLE UNE FORMULE D'AVENIR ?

Robert TOULEMON

Directeur à la Direction Générale des Relations Extérieures  
de la Commission de la Communauté Economique Européenne

**D**EPUIS l'interruption des négociations en vue de l'adhésion de la Grande-Bretagne en janvier 1963, les relations extérieures de la Communauté ont été dominées par la négociation douanière de Genève et par les problèmes d'association : premières années d'application des Accords d'Athènes et d'Ankara, conversations avec les trois pays du Maghreb, amorce de négociation avec la Tunisie et le Maroc, signature et ratification de la Convention de Yaoundé, accord avec le Nigéria, conversations et négociations avec l'Autriche, démarches de l'Espagne et plus récemment d'Israël.

La réouverture de perspectives pouvant conduire à l'adhésion de la Grande-Bretagne est une raison de plus de s'interroger sur l'avenir de l'association. Si ces perspectives se précisaient, la Communauté verrait se renouveler les démarches des autres membres de l'A.E.L.E., soit en vue de l'adhésion, soit en vue de l'association.

Après quelques considérations générales relatives aux questions de principe que pose l'association, on s'efforcera de dresser un bilan provisoire des associations déjà conclues et de tracer la perspective des associations futures.

\*\*\*

Le Traité de Rome a prévu à l'article 238 la possibilité des associations sans d'ailleurs en définir le contenu ou le cadre géographique. La Communauté peut s'associer non seulement à des Etats mais à d'autres organisations internationales. L'association implique des droits et des obligations

réciproques. Les accords d'association sont négociés par la Commission et conclus par le Conseil après avis de l'Assemblée.

Indépendamment de l'article 238, un chapitre entier du Traité a prévu l'association des territoires d'outre-mer qui dépendaient alors de plusieurs Etats membres, principalement de la France et qui depuis lors ont presque tous accédé à l'indépendance et renouvelé de leur plein gré le régime d'association.

La Communauté Economique Européenne étant d'abord une union douanière, toutes les associations déjà réalisées ou envisagées comportent l'établissement progressif entre la Communauté et le pays associé d'un système d'échanges préférentiel, sur le modèle soit de l'union douanière, l'associé devant alors aligner son tarif extérieur sur celui de la Communauté, soit de la zone de libre échange, l'associé demeurant maître de ses relations commerciales extérieures. Bien entendu la Communauté n'a pu admettre le modèle dit de libre échange que dans ses accords avec des pays non européens n'ayant pas vocation à l'adhésion. L'union douanière a prévalu dans les cas grec, turc et autrichien.

Toutefois rien, en droit, ne s'oppose à ce que la Communauté conclut d'autres associations sans contenu tarifaire ou commercial. Il pourrait en être ainsi par exemple d'associations avec d'autres organisations internationales, prévues à l'article 238. Il est à ce propos curieux de constater que

parmi les nombreuses propositions tendant à établir un « pont » entre la C.E.E. et l'A.E.L.E., aucune ne se soit référé à cette possibilité de l'association sans contenu tarifaire, mais qui, outre sa portée psychologique et politique, eut officialisé la coopération technique déjà établie entre les deux organisations. Sans doute, c'eût été trop pour certains et trop peu pour d'autres. Les mêmes remarques pourraient s'appliquer aux relations entre la C.E.E. et le Conseil de l'Europe, l'U.E.O. ou l'O.C.D.E.

Si l'association des organisations internationales n'a donné lieu à aucune démarche, ni à aucun débat, il n'en est pas de même de l'association des pays tiers.

Après un premier effort de systématisation entrepris par un député du Parlement européen, M. Birkelbach, dont le rapport publié en janvier 1962 demeure l'une des sources de réflexion les plus intéressantes sur l'association, le gouvernement italien, sans doute alarmé par la perspective de nombreuses demandes d'association a tenté en mai 1964 de définir et de proposer à la Communauté une doctrine de l'association. Résumée à grands traits, la thèse italienne consistait à distinguer l'association des pays européens, qui serait un stage préparatoire à l'adhésion et celle des pays d'outre-mer, principalement africains, qui devraient être réservée aux pays envers lesquels les Six ont des obligations spéciales. Selon cette doctrine, l'association devrait être refusée aux pays européens qui ne peuvent envisager leur adhésion, soit du fait de leur neutralité, tels la Suède, la Suisse ou l'Autriche, soit du fait de leur régime politique, tels l'Espagne ou le Portugal.

Bien que le gouvernement italien ait obtenu que le Conseil se penche à plusieurs reprises sur ce problème, ce dernier suivant en cela l'avis de la Commission n'a pas cru devoir lier la Communauté à des principes aussi rigides. Toutefois l'opinion suivant laquelle il serait dangereux de multiplier les associations au seul gré des demandeurs est largement répandue dans la Communauté.

Divers arguments sont avancés contre la multiplication des associations, les uns d'ordre pratique, les autres d'ordre politique. Les arguments pratiques sont opposés le plus souvent à l'association des pays européens. En effet, dans ce cas, la contiguïté géographique, le niveau avancé de développement économique, la perspective d'une adhésion ultérieure imposent à l'associé d'harmoniser dans une mesure étendue et croissante non

seulement son tarif douanier mais sa politique économique d'ensemble, notamment sa politique agricole, par rapport à celle de la Communauté. Il en résulte pour cette dernière, l'obligation de prendre en considération les intérêts de ses associés et même de les consulter, ce qui peut entraîner des complications supplémentaires dans le processus déjà fort lourd et complexe suivant lequel la Communauté parvient à élaborer sa propre politique et à la mettre en œuvre.

Certains s'interrogent aussi sur l'opportunité d'un mécanisme qui conduit des pays tiers associés à la Communauté à suivre une politique à l'élaboration de laquelle ils n'ont pu pleinement participer. Cette dernière considération, qui dépasse déjà le domaine de la politique, est souvent invoquée pour écarter l'association des pays européens qui n'envisagent pas ou ne peuvent envisager leur adhésion ultérieure.

La crainte est aussi fréquemment exprimée dans les milieux communautaires qu'une multitude d'associations s'ajoutant à des adhésions nouvelles ne transforment la Communauté en un simple organisme de coopération économique qui cesserait d'apparaître comme le noyau de l'unification européenne.

L'association des nouvelles nations d'outre-mer rencontre moins d'objections. Elle ne comporte pas en effet les mêmes conséquences institutionnelles pour la Communauté. Elle n'en est pas moins considérée par beaucoup comme une formule transitoire, ayant le mérite de sauvegarder les intérêts des jeunes Etats associés, en attendant une meilleure organisation des relations entre nations industrielles et pays pauvres à l'échelle mondiale.

C'est d'ailleurs bien plus la notion de préférence commerciale à caractère permanent qui est critiquée plutôt que celle d'association qui ne lui est pas nécessairement liée. On pourrait imaginer en effet que la Communauté étende à tous les pays pauvres la franchise tarifaire qu'elle réserve aujourd'hui à ses associés, sans mettre fin, bien au contraire, à l'aide financière et technique qu'elle leur consent dans le cadre de l'association. Toutefois, cette évolution amorcée, ne pourrait se poursuivre sans graves inconvénients politiques si elle devait porter atteinte aux positions commerciales précaires des Etats associés africains. Certains d'entre eux ont déjà subi ou redoutent pour un avenir proche le contre-coup de mesures prises au titre de la politique agricole commune, dans les secteurs tels ceux du riz ou des oléagineux,

où existe une concurrence entre produits européens et africains.

\*  
\*\*

Pour dresser un bilan des associations déjà conclues, il faut donc distinguer l'association des dix-huit Etats africains et celle des deux Etats européens. De l'une et de l'autre on peut dire néanmoins qu'elles constituent un succès mitigé ; mais il faut ajouter aussitôt que l'association des deux pays européens étant plus récente et comportant une progressivité dans le rapprochement, laisse ouvertes de plus larges perspectives.

La Convention de Yaoundé, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1964, a fixé pour une durée de cinq ans le régime commercial préférentiel que la Communauté d'une part, les dix-huit Etats africains, d'autre part, s'accordent entre eux. En principe, tous les produits sont exempts de droits de douane mais ce principe souffre une série d'exceptions au profit des associés africains, afin de sauvegarder leurs recettes budgétaires, l'équilibre de leur balance des paiements et la protection de leurs industries naissantes.

Par ailleurs, une somme de 730 Mio U.C. (1) est affectée pour une période de cinq ans à l'aide au développement de ces pays, sous forme de dons ou de prêts du Fonds européen de développement ou de prêts de la Banque Européenne d'Investissement. Les dons doivent aller aux opérations d'infrastructure sans rentabilité directe (hôpitaux, écoles, routes, etc...), les prêts aux opérations rentables (améliorations agricoles, investissements industriels).

Le bilan de l'association des pays d'outre-mer est difficile à établir du fait des perturbations apportées au cours de la période d'association par l'accession des pays associés à l'indépendance. Dans plusieurs pays en effet et plus particulièrement dans les anciennes colonies belges, l'indépendance s'est accompagnée de troubles qui ont gravement perturbé les activités économiques et compromis momentanément l'effort de développement.

Aussi les statistiques concernant le développement des échanges entre les Six et leurs associés doivent-elles être interprétées avec beaucoup de prudence. Elles révèlent une situation très diverse de pays à pays. Ainsi de 1958 à 1964, les ventes de plusieurs pays ont doublé ou triplé, souvent grâce à la mise en exploitation de gisements miné-

raux ou pétroliers, alors que celles de plusieurs autres ont diminué.

Malgré la stagnation relative des échanges et le fait que les ventes de produits tropicaux de l'Amérique latine à la Communauté ont progressé plus rapidement, on peut dire que, grâce à l'association, les courants commerciaux traditionnels ont été préservés et développés dans la mesure où la situation intérieure des associés l'a permis. De même l'effort financier de la Communauté a apporté un complément substantiel aux aides bilatérales des anciennes métropoles d'autant plus apprécié qu'il était plus stable et moins dépendant des relations et des orientations politiques.

Le bilan des associations européennes est plus difficile à établir étant donné leur date plus récente d'entrée en vigueur : novembre 1962 pour la Grèce, novembre 1964 pour la Turquie. On a déjà pu noter cependant en particulier avec la Grèce un développement très rapide des échanges, les ventes à la Communauté augmentant un peu plus vite que les achats. En même temps, les prêts de la Banque Européenne d'Investissement (125 Mio \$ pour la Grèce, 175 pour la Turquie pour une première période quinquennale) concourent utilement à l'équipement des deux pays.

Bien que les Accords d'Athènes et d'Ankara aient des objectifs semblables (préparer l'adhésion ultérieure des deux pays à la Communauté par l'établissement progressif d'une union douanière entre eux et les Six assortie de certains éléments d'union économique), les modalités prévues sont assez différentes au départ. Les difficultés financières de la Turquie ont en effet imposé le recours à une période préparatoire au cours de laquelle la Turquie ne consent aucun avantage particulier aux Six et bénéficie seulement de contingents tarifaires préférentiels pour ses principaux produits agricoles d'exportation (tabac et fruits secs). La Grèce, au contraire, bénéficie du régime douanier intra-communautaire et démobilise ses propres protections suivant un rythme plus lent (12 ans en principe, 22 ans lorsqu'existe une industrie hellénique).

Outre ces dispositions tarifaires, l'Accord d'Athènes a prévu l'harmonisation des politiques agricoles de la Communauté et de la Grèce, mais n'en a pas fixé les modalités, la Communauté n'étant pas alors très avancée dans la définition de sa propre réglementation agricole. L'imprécision des dispositions de l'accord dans ce domaine a donné lieu à des difficultés qui rappellent celles que les Six ont rencontrées lorsqu'ils ont dû traduire

(1) U.C. = 1 \$.

en règlements les principes généraux du Chapitre agricole du Traité de Rome. La difficulté principale à propos de laquelle Grèce et Communauté continuent à défendre des thèses contradictoires a trait aux aspects financiers de l'harmonisation agricole. Il semble cependant qu'on assiste depuis quelques mois à un rapprochement des points de vues et qu'un accord puisse intervenir dans les prochains mois.

La Grèce bénéficie d'ailleurs, en anticipation sur l'harmonisation des politiques agricoles, d'avantages considérables, très proches de ceux que les Six se sont consentis entre eux, pour ses principaux produits agricoles d'exportation (tabac, fruits frais et secs).

Pour la Grèce comme pour la Turquie, l'intérêt principal de l'association est à plus long terme de favoriser une industrialisation de type moderne ; seul en effet le développement d'exportations industrielles permettra à ces pays d'employer leur main-d'œuvre et d'éviter un gonflement de leur déficit commercial au-delà des limites d'ailleurs très larges que permet l'importance de leurs recettes dites invisibles (tourisme, marine marchande, salaires des travailleurs émigrés).

On doit noter à cet égard l'intérêt des études entreprises conjointement par le gouvernement hellénique, la Commission de la C.E.E. et la Banque Européenne d'Investissement, en vue de la création, en Grèce centrale, d'un pôle de développement industriel, suivant les méthodes qui ont fait leurs preuves en Italie du Sud. Il y a là un exemple dont la Turquie pourra s'inspirer lorsqu'elle sera en mesure d'entrer dans la phase de réalisation effective de l'union douanière.

La Communauté se trouve aujourd'hui en présence d'une multitude de demandes d'association en Afrique et en Europe. Aussi les années qui viennent marqueront-elles nécessairement un tournant dans la politique d'association.

L'accord conclu avec le Nigeria et dont l'entrée en vigueur est prévue pour cette année, marque déjà une novation. C'est en effet le premier accord préférentiel conclu hors d'Europe avec un pays qui n'a jamais relevé de la souveraineté ou de la tutelle d'un des Six. On trouve à l'origine de cette association conclue sur des bases commerciales proches de celles de la Convention de Yaoundé mais ne comportant pas d'aide financière, la promesse faite aux pays africains et antillais du Commonwealth lors de la négociation en vue de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté. Les Six n'ont pas voulu retirer cette offre.

Ils y ont vu en particulier l'intérêt de mettre fin aux critiques qui se développaient en Afrique contre l'association et à cet égard leur décision a été couronnée de succès. Mais elle n'a pas manqué de susciter un certain mécontentement en Amérique latine.

A la suite du Nigeria, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie poursuivent des négociations tendant au même but.

Les trois pays du Maghreb sont également désireux de nouer des liens particuliers avec la Communauté. L'Algérie bénéficie déjà d'une situation très largement préférentielle par suite du statu quo de fait qui lui a été consenti depuis son accession à l'indépendance. Elle-même accorde aux cinq partenaires de la France un régime tarifaire intermédiaire entre celui de la France et celui des pays tiers. Le Maroc et la Tunisie ont invoqué, dès la fin du conflit algérien, la déclaration d'intention annexée au Traité de Rome, aux termes de laquelle les Six se sont déclarés prêts à conclure avec les pays indépendants de la zone franc des accords d'association économique. Après des conversations préliminaires et un début de négociations avec la Tunisie et le Maroc, interrompues du fait de la crise de 1965, la Commission a soumis au Conseil en décembre dernier des propositions d'ensemble en vue de la reprise des négociations avec chacun des trois pays. L'établissement d'un régime d'échanges préférentiel est envisagé qui devrait avoir pour résultat de transposer au cadre communautaire les relations particulières établies entre la France et ses deux anciens protectorats. De même la situation de l'Algérie serait enfin régularisée.

De tels accords présenteraient de nombreux avantages. Ils supprimeraient l'un des obstacles qui s'opposent à l'élimination des contrôles aux frontières entre les Six. Ils stabiliseraient les débouchés et les recettes d'exportation des trois pays tout en favorisant leur industrialisation. On notera à ce propos, l'intérêt que pourrait présenter pour la Communauté et pour le Maghreb, un effort en commun en vue d'établir sur la rive sud de la Méditerranée des industries qui pourraient profiter du libre accès dans la C.E.E. et qui permettraient de limiter l'émigration des travailleurs nord-africains vers l'Europe.

Cependant des précautions devront être prises dans le domaine agricole. Les possibilités de la Communauté sont ici limitées par la nécessité d'assurer une protection suffisante aux producteurs communautaires et de ne pas créer un déséquilibre dans la zone méditerranéenne. Ici les considéra-

tions concernant la politique d'ensemble dans cette zone prennent toute leur valeur. L'objectif de la Communauté sera donc plutôt de régulariser des avantages déjà acquis plutôt que de les étendre. On recherchera dans chaque cas les solutions concrètes de nature à concilier les divers intérêts en présence.

La limitation des avantages commerciaux nouveaux que la Communauté est en mesure de consentir au profit des principaux produits agricoles du Maghreb (agrumes, vins, huile d'olives, primeurs) devrait la conduire à se montrer libérale dans le secteur de la coopération (assistance financière et technique, régime social des travailleurs). Mais ici un problème délicat d'ordre politique se pose : dans quelle mesure les gouvernements sont-ils disposés à confier à la Communauté des compétences et des moyens d'action nouveaux dans le domaine de l'aide au développement ?

La perspective de l'association des pays du Maghreb et les avantages dont ils bénéficient déjà constitue l'un des éléments qui ont, depuis longtemps, conduit l'Espagne à rechercher un statut analogue. Mais s'agissant d'un pays européen, l'association prend une signification différente. Après une première démarche à l'époque de la négociation avec la Grande-Bretagne, le gouvernement espagnol s'adressa de nouveau à la Communauté en 1964. Le Conseil chargea la Commission d'étudier avec le gouvernement espagnol les conséquences de l'établissement du Marché Commun sur le développement économique de l'Espagne et de rechercher les solutions appropriées. Cette formule habile recouvrait en fait certaines divergences des Etats membres, les uns estimant que l'association constituant pour les pays européens une promesse d'adhésion ultérieure, devait être refusée à un Etat fondé sur des principes opposés à ceux de la Communauté, tandis que les autres jugeaient qu'une association de l'Espagne favoriserait une évolution déjà timidement amorcée.

La Commission a transmis au Conseil en décembre dernier le résultat de ces conversations préliminaires, et le Conseil écartant les solutions extrêmes qui eussent consisté dans une association analogue à celle de la Grèce ou un simple accord commercial vient de se prononcer en faveur d'un accord préférentiel en plusieurs étapes. Bien que les directives de négociation n'aient pas encore été adoptées, il est entendu que le passage de la première à la deuxième étape devra être décidé d'un commun accord. La Communauté aura donc la possibilité, lors de cette échéance, d'apprécier les résul-

tats de la première étape et les progrès de tous ordres intervenus en Espagne. Ce choix du Conseil implique que les dispositions préparant l'adhésion ultérieure, en particulier l'harmonisation des politiques, seront exclues de la première étape.

L'octroi à l'Espagne de préférences pour ses principales exportations agricoles (agrumes, huile d'olives, primeurs) pose un problème difficile à la Communauté. En l'absence d'un élargissement du Marché Commun vers le nord, l'équilibre agricole qui s'est établi entre les Six s'en trouverait sérieusement affecté. D'autre part, toute concession à l'Espagne dans ces domaines ne manquerait pas d'accentuer les demandes du Maghreb et d'Israël, les exportateurs de ces pays subissant notamment pour leurs agrumes des frais d'approche considérablement supérieurs à ceux de l'Espagne. Aussi bien le Conseil ne s'est-il pas encore prononcé sur ce point délicat.

Même si les avantages agricoles offerts à l'Espagne pour la première étape devaient être limités, un accord avec la Communauté n'en présenterait pas moins un grand intérêt pour l'Espagne dans la mesure où il permettrait au processus d'industrialisation de ce pays déjà très largement amorcé de s'orienter dans la voie de l'intégration au marché européen.

Ce sont des nécessités analogues d'intégration économique dans un marché plus vaste qui ont conduit Israël à présenter pour la première fois en septembre dernier une demande formelle d'association. Un accord commercial de contenu nécessairement limité avait été conclu avec ce pays dès 1964. Il vient à expiration en juin prochain.

A la suite de la demande israélienne, la Commission a eu, suivant l'usage, des contacts exploratoires avec une délégation de ce pays en février 1967. Le Conseil devra, sur rapport de la Commission, se prononcer au cours des mois qui viennent. Il devra tenir compte à la fois du vœu unanime exprimé par le Parlement européen en faveur de l'association d'Israël le 25 mars 1965 mais aussi des réactions du monde arabe...

Nous terminerons ce tour d'horizon des associations en perspective par l'Autriche, en soulignant d'abord que ce dossier est plus avancé. Les négociations ouvertes le 19 mars 1965 et poursuivies au cours de huit sessions sont assez avancées et pourraient être terminées cette année. Elles ont pour objet d'établir entre l'Autriche et les Six une union douanière assortie de certains éléments d'union économique. Les questions encore ouvertes concernent les garanties pour le développement du

commerce entre l'Autriche et l'Europe de l'Est et le problème agricole. (Sera-t-il possible d'étendre l'union à l'agriculture en évitant les inconvénients d'une harmonisation trop contraignante ?). L'association de l'Autriche se heurtera-t-elle à une forte opposition de l'U.R.S.S. ? Ouvrira-t-elle la voie à celle des autres pays neutres d'Europe ? Autant de questions qui demeurent ouvertes.

Sans doute un accord avec l'Autriche marquerait-il une dérogation au principe suivant lequel l'Association devrait, pour les pays d'Europe, constituer un stage préparatoire à l'adhésion. Les Six ont été conscients de la gravité de leur décision à cet égard. Ils ont été sensibles à la nécessité de ne pas compromettre le développement économique et par conséquent la stabilité politique d'un pays dont la neutralité est nécessaire à la paix de l'Europe et dont la moitié du commerce s'effectue avec la Communauté.

Or, l'adhésion a été jusqu'à présent jugée incompatible avec la neutralité aussi bien par la Communauté que par les pays neutres. On voit mal comment la Communauté pourrait, en ce qui la concerne, abandonner ce principe sans compromettre ses ambitions politiques fondamentales.

\*  
\*\*

La revue générale des associations déjà réalisées ou en perspective conduit souvent les observateurs à souligner le caractère passif de la politique de la Communauté. Celle-ci se borne en effet à examiner des démarches qui lui sont adressées et ne prend pas d'initiatives. C'est là une fausse apparence car, la plupart du temps, les démarches des pays tiers sont déterminées d'avance par l'accueil que ces pays escomptent.

L'association du Nigeria, des pays de l'Est africain, de ceux du Maghreb est ou sera d'ailleurs la conséquence d'offres faites par la Communauté.

L'Espagne et Israël ont de leur côté choisi avec soin le moment où leurs démarches pouvaient rencontrer un accueil relativement favorable.

Il est vrai cependant que les Six n'ont pas défini une doctrine de l'association qui leur permettrait de disposer de critères d'appréciation quasi-automatiques. N'est-il pas plus sage dans un pareil domaine d'examiner chaque demande suivant ses mérites propres ?

L'observateur attentif peut toutefois démêler déjà sinon des principes du moins des directions qui permettront peut-être de définir a posteriori une certaine doctrine. Déjà deux formes d'association fort différentes se dessinent. En Afrique, l'association-coopération est la seule politique d'aide au développement que la Communauté ait réussi à définir jusqu'ici. L'avenir de cette formule est sans doute de s'élargir géographiquement, la coopération se substituant peu à peu à l'association. En Europe, l'association stage vers l'adhésion présente la nécessité et les difficultés des harmonisations.

Y a-t-il place pour d'autres formules, en particulier pour l'association des pays neutres ? Comment la Communauté élargie ou non résoudra-t-elle les difficultés que pourraient lui causer une trop large cohorte d'associés ? A ces questions qui préoccupent aujourd'hui les milieux communautaires, on peut sans doute répondre que la Communauté préférera toujours réaliser son élargissement par la voie de l'adhésion et que si elle se résigne à conclure de nouvelles associations en Europe, elle s'efforcera d'en éliminer toutes les dispositions qui pourraient entraver ou ralentir son propre progrès.

Il existe en effet une dialectique du développement communautaire qui impose de compenser tout élargissement, qu'il soit la conséquence d'adhésions ou d'associations nouvelles, par le renforcement des structures internes et l'extension des objectifs de la Communauté européenne.

# LE MARCHÉ COMMUN VU PAR LES INDUSTRIELS ANGLAIS

John DAVIES

Directeur Général de la Confederation of British Industries

LE dixième anniversaire de la Communauté Economique Européenne est un moment historique, tant pour les Etats membres qui ont su voir assez loin pour en former le projet et en mener si avant la réalisation, que pour la Grande-Bretagne qui a récemment réaffirmé sa volonté de participer à cette vaste entreprise.

Pour mon pays, j'utilise le terme « moment historique » dans son sens le plus exact. Je crois en effet que la Grande-Bretagne en est venue à une période de son histoire où tous les signes de transformation, qu'ils soient politiques ou économiques, esquissent à grands traits l'avenir vers lequel se dirige son peuple.

Ce que je voudrais tenter de définir, c'est la façon dont le point de vue de l'industrie britannique sur le Marché Commun s'est cristallisé. On peut affirmer, je crois, que jusqu'à une période très récente on tendait en Grande-Bretagne à n'examiner les conséquences économiques de l'adhésion au Marché Commun qu'à court ou tout au plus à moyen terme. Lentement, mais sûrement, l'éclairage s'est déplacé et la tendance actuelle est de voir, à échéance lointaine, des conséquences beaucoup plus importantes pour l'industrie. Ce changement d'attitude affecte largement la façon dont celle-ci peut examiner les problèmes d'adaptation qui découleraient de l'entrée dans la Communauté ; il affecte également l'équilibre

des avantages et des inconvénients découlant de l'adhésion.

C'est en tout cas ce qui ressort des vues du Comité spécial dont la Confédération, peu de temps après sa formation en 1965, a confié la présidence à M. A. G. Norman (1), à l'effet de déterminer les conséquences pratiques, pour l'industrie britannique, de relations plus étroites avec la Communauté.

Dans un passage très révélateur de son rapport, publié en décembre dernier et qui conclut très nettement en faveur de l'adhésion, le Comité spécial souligne « que ce serait une erreur d'examiner les problèmes de l'entrée dans la Communauté dans le contexte statique de l'immédiat, sans faire la plus large part à la nature et à l'orientation des tendances à long terme ».

C'est, me semble-t-il, pour deux raisons principales que l'industrie a fixé d'avantage son attention sur l'avenir.

Tout d'abord, nous avons tous pris conscience en Europe, au cours des dernières années, que l'existence même de certaines industries de pointe dépend d'un niveau de production et d'investissements que des marchés limités aux frontières des Etats ne sauraient fournir ; c'est le cas, par exemple, de l'industrie aéronautique et de celle

(1) Chairman, The De La Rue, Co Ltd.

des calculateurs électroniques. Et s'il existe à présent peu d'industries fonctionnant à une si grande échelle, tout permet de croire que leur nombre augmentera. En outre, les avantages des techniques nouvelles et la poussée d'innovations qu'elles provoquent imprègnent l'ensemble de l'économie.

D'autre part, les négociations de 1961-1963 ont forcé la Grande-Bretagne à réexaminer de fond en comble ses relations commerciales avec le reste du monde, notamment avec le Commonwealth, et lui ont fait soudain prendre conscience de l'étendue de la transformation des structures traditionnelles qui s'est effectuée ces dernières années et se poursuit encore.

Les partisans d'une Europe unie se sont alors multipliés en Grande-Bretagne. Dans ce nouveau contexte, comment l'industrie britannique voit-elle ses perspectives d'avenir ?

Que nous soyons prêts à nous conformer au Traité de Rome, cela va sans dire ; il vaut mieux, je pense, être clair sur ce point. Ce que nous espérons, c'est que nous-mêmes et ceux de nos partenaires de l'A.E.L.E. qui le souhaiteraient, soient invités à adhérer à la Communauté aux termes de l'article 237 du Traité de Rome, et qu'une forme adéquate d'association soit ouverte aux autres.

Ceci étant, quelles seraient pour la Grande-Bretagne les conséquences de l'adhésion ?

Elle entraînerait d'abord — et surtout — d'importants changements dans la structure de nos marchés extérieurs.

Envisageons le côté positif du bilan. Nous aurions libre accès à un marché d'une énorme richesse et en croissance continue ; nous y avons déjà obtenu des succès en dépit de barrières douanières croissantes : en 1958, la Grande-Bretagne ne vendait que £ 419 millions à la Communauté ; en 1965 ce chiffre avait atteint £ 900 millions. L'élimination des barrières douanières serait donc l'occasion d'une expansion notable de nos ventes. C'est ainsi, par exemple, que si les importations de la Communauté en provenance de Grande-Bretagne avaient de 1958 à 1964 augmenté au même rythme que les échanges à l'intérieur de la Communauté elle-même, la Grande-Bretagne lui aurait vendu £ 265 millions de plus en 1964.

Nous serions non seulement à même de lutter sur le marché à armes égales avec les industriels de la Communauté, mais nous devrions y jouir

d'un avantage (dont l'importance dépendra des résultats du Kennedy Round) sur les Etats-Unis, qui sont un fournisseur important des Six, pour des produits qui nous concernent directement, comme les machines, l'appareillage mécanique et électrique, les produits chimiques, les instruments de mesure et de contrôle.

En outre, du fait de l'élimination des obstacles non tarifaires, nous devrions être avantagés en nous trouvant à l'intérieur de la Communauté, plutôt que de commercer avec elle de l'extérieur ; car le degré d'harmonisation des législations et des règlements dans la C.E.E. et le niveau de normalisation des spécifications techniques auront sans doute un effet direct sur les courants commerciaux.

Enfin, et surtout, l'adhésion nous permettrait d'appartenir à une communauté économique qui, avec la participation des pays de l'A.E.L.E. et celle de l'Irlande aurait une population supérieure et une richesse économique presque égale à celles des Etats-Unis.

Qu'y a-t-il du côté négatif du bilan ? Les bénéfices de l'adhésion ne sauraient être sans mélange. Nous aurions d'abord à faire face à une concurrence beaucoup plus vive sur notre propre marché, provenant non seulement des pays de la Communauté mais aussi des autres, puisque le tarif extérieur commun est dans l'ensemble inférieur au nôtre.

Il nous faut en outre envisager l'amenuisement progressif des préférences dont nous jouissons sur les marchés du Commonwealth. En effet, puisque la Grande-Bretagne ne pourrait plus offrir à ces pays des préférences sur son propre marché, il serait peu réaliste d'espérer que ceux-ci continuent à en lui accorder sur les leurs.

Dans l'état actuel des choses, la nécessité d'adapter notre politique agricole à celle de la C.E.E. représente pour nous une marche importante, tant en Angleterre même que sur les marchés extérieurs. Il nous faudrait en effet passer du système actuel qui s'appuie en grande partie, on le sait, sur un marché interne ouvert où le citoyen-contribuable finance les subventions permettant à notre agriculture de soutenir la concurrence d'importations à bas prix, à celui de la Communauté, où le citoyen-consommateur paie directement au détail le coût des subventions agricoles. Cette hausse de prix des denrées alimentaires se répercutant sur le coût de la vie provoquerait une hausse de 2,5 à 3,5 % de l'indice des prix de



détail et une charge supplémentaire d'environ £ 250 millions pour la balance des paiements.

Exprimées en termes aussi nets, les difficultés semblent donc énormes, et c'est exactement le genre de préoccupations à court terme qui ont eu tendance à assombrir les pronostics au cours des premières discussions à propos de l'adhésion britannique. A plus long terme cependant les perspectives semblent moins effrayantes.

Nous sommes bien d'accord sur le fait qu'il s'agit en grande partie de problèmes d'adaptation et, bien que nous ne soyons pas en quête de ménagements indus, il ne serait pas déraisonnable, je l'espère, d'attendre des arrangements transitoires adéquats, surtout si l'on considère l'étendue des transformations à opérer en Grande-Bretagne qui sont hors de proportion avec celles auxquelles a dû faire face chacun des Six. D'autres facteurs négatifs de l'équation changent encore d'importance si on les examine à long terme : ainsi nous avons toujours vu dans l'accroissement de la concurrence le corollaire inévitable de l'adhésion et nous trouvons préférable d'accepter plutôt que d'esquiver la gageure, puisqu'il est évident que c'est à sa capacité concurrentielle que la Grande-Bretagne devra son salut.

Les modifications au système préférentiel du Commonwealth ne se présentent plus actuellement sous le même jour qu'autrefois, car la structure et la répartition des échanges de ces pays se sont profondément transformées. Nous assistons à l'érosion de nos positions privilégiées dans des pays dont nous étions les fournisseurs traditionnels mais qui, en s'industrialisant, ont cherché à réduire leur dépendance vis-à-vis du marché britannique. Et notre propre intérêt à l'égard de l'Europe a, par ailleurs, accéléré le mouvement.

Les conséquences de l'adoption de la politique agricole commune se présentent également sous un jour différent dans le contexte des perspectives à long terme. Durant la période de transition, la vive hausse du coût de la vie pourrait sans doute être tempérée par des allègements fiscaux, puisque le Trésor n'aurait plus à supporter la charge, évaluée à quelque £ 250 à 300 millions par an, de notre système actuel de subventions agricoles. De toute façon la politique agricole britannique se rapproche déjà de celle de la Communauté et les tendances des cours mondiaux donnent à penser que nous ne saurions indéfiniment poursuivre une politique de bas prix alimentaires et qu'il faudra tôt ou tard nous préparer de ce côté à de profonds changements.

Enfin, tenter de dresser le bilan de l'adhésion en termes seulement monétaires, c'est faire abstraction de l'immense effet psychologique procuré par le sentiment de collaborer à la construction de ce qui sera une des principales puissances économiques de notre temps, de travailler dans l'atmosphère vivifiante de plus larges horizons.

En dernière analyse, tout dépendra de la capacité concurrentielle de l'industrie britannique. Sur ce point, tant le rapport du Comité spécial mentionné plus haut que les sondages auxquels nous procédons actuellement parmi nos membres reflètent la plus vive confiance. La grande majorité des entreprises britanniques considèrent l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté comme un facteur de croissance économique et de profits.

Il y a d'autres indices : ainsi le rythme trop faible de notre expansion industrielle — raison profonde des difficultés auxquelles nous nous sommes heurtés au cours de ces dernières années — est en voie d'amélioration et j'aimerais en citer trois exemples :

— d'abord, les restrictions imposées par le gouvernement depuis juillet 1966 ont rendu la grande masse de la population laborieuse profondément sensible au fait que toute hausse du niveau de vie dépend désormais d'une hausse correspondante de la production ;

— ensuite, si nous avons sans doute été lents à reconnaître la nécessité de considérer la gestion des entreprises comme une technique, nous avons déjà bien commencé à rétablir la situation. Le nombre d'instituts de gestion des affaires qui se sont fondés récemment font de la coordination plutôt que de la stimulation notre préoccupation dominante ;

— enfin, comme nos autres collègues européens, nous avons reconnu la nécessité d'adapter nos structures industrielles aux impératifs des techniques nouvelles et à l'aiguillon de la concurrence, en favorisant, par le truchement des organismes professionnels aussi bien que des agences gouvernementales, la création d'entreprises aux dimensions internationales.

Je m'en suis tenu essentiellement jusqu'à présent aux avantages et aux inconvénients qui s'attachent, pour l'industrie britannique, à l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun. Cela n'est guère pour étonner, puisque mon exposé est directement lié au rapport de la C.B.I. que j'ai déjà mentionné. Mais je ne serai pas, j'espère, taxé de présomption si je suggère que loin de

profiter seule de son entrée dans la Communauté, la Grande-Bretagne pourrait beaucoup apporter à celle-ci.

Pour reprendre par exemple un point que j'ai déjà souligné, il devient chaque jour plus évident que même les ressources intellectuelles et financières combinées des pays de la C.E.E. et la taille de leurs marchés, si importantes qu'elles puissent être, ne suffisent pas à maintenir la production, et tout particulièrement la recherche et le développement de ce que notre rapport appelle « les industries de pointe, mangeuses de capitaux », à un niveau qui leur permette de lutter à armes égales avec les géants industriels d'Amérique et d'Union Soviétique. Et s'il en est ainsi actuellement, que sera-ce dans dix ans ?

Or c'est là un domaine où la Grande-Bretagne a beaucoup à apporter puisque sa technologie a une réputation mondiale et que le niveau de la recherche et du développement y est plus élevé que dans n'importe quel autre pays européen. La collaboration amicale et fructueuse d'ingénieurs français et britanniques sur le projet « Concorde » fait déjà la preuve de ce que nous pouvons réaliser ensemble. Mais notre potentiel ne sera pas entièrement exploité tant que la division artifi-

cielle des marchés persistera en Europe et que la Grande-Bretagne demeurera en dehors de la Communauté.

Ce n'est là qu'une des façons dont je crois la Grande-Bretagne susceptible d'apporter sa contribution. Il y en a bien d'autres ; ainsi, un des plus vifs attraits de l'adhésion pour nos industriels, c'est la pensée que la Grande-Bretagne pourrait participer, désormais, à la formation de la politique communautaire. Il y a, bien évidemment, des désavantages matériels à ne pas prendre part à la tâche complexe mais vitale de définir cette politique communautaire et de donner vie au Traité. Mais j'aime à penser qu'il existe autre chose, que la Grande-Bretagne a une contribution spéciale à apporter et qu'il y a tout lieu de regretter qu'elle ne soit pas en mesure de le faire.

L'attitude et le dévouement de bien des français de marque à la cause européenne ont, au cours des dix années qui viennent de s'écouler, joué un rôle capital dans le développement de la Communauté. Si je pouvais penser, au terme d'une nouvelle décennie, que mes compatriotes ont fait autant pour la même grande cause, j'en éprouverais une immense fierté.

# L'AGRICULTURE BRITANNIQUE ET LE MARCHÉ COMMUN

G. T. WILLIAMS

Président de la National Farmers' Union

## I. — INTRODUCTION.

Le Premier Ministre britannique et le Ministre des Affaires Etrangères ont entrepris une série de conversations en vue de déterminer s'il existe ou non des circonstances propices à des négociations fructueuses en vue de l'adhésion du Royaume-Uni à la C.E.E. et sur quelles bases de telles négociations pourraient avoir lieu.

Comme l'a bien indiqué, à Strasbourg, le Premier Ministre, dans son discours prononcé en janvier devant le Conseil de l'Europe, c'est au gouvernement britannique qu'il appartiendra de décider — compte tenu des conclusions auxquelles il sera parvenu à l'issue de ces conversations — si le Royaume-Uni est fondé ou non à entamer des négociations proprement dites en vue de son adhésion.

Le gouvernement britannique n'a jamais caché que, selon lui, parmi les problèmes importants auxquels le Royaume-Uni aurait à faire face, celui de l'agriculture est un des plus complexes. On dit que dans les conversations qu'ils ont eues avec le gouvernement italien, M. Wilson et M. Brown ont affirmé que des modifications importantes devraient être apportées à la politique agricole commune de la Communauté Economique Européenne si l'on veut qu'elle soit acceptable pour le Royaume-Uni. A Strasbourg, le Premier Ministre a déclaré :

« Pour être tout à fait franc, il me faut au moins

mentionner ici les problèmes posés particulièrement par les aspects financiers de la politique agricole de la Communauté, par les dispositions qui ont été prises — et à juste titre — dans le but d'assurer un traitement juste et équitable à l'agriculture de chacun des Six pays ; ces dispositions ne tiennent cependant aucun compte — comment pourraient-elles en tenir compte ? — du problème créé par l'adhésion éventuelle d'un grand pays importateur de denrées alimentaires, tel que la Grande-Bretagne ».

Lorsque la National Farmers' Union envisage le problème du Marché Commun, sa principale préoccupation est de s'assurer que les règlements agricoles soient de nature à permettre à nos agriculteurs de jouer un rôle avec efficacité et profit dans une Communauté plus vaste.

Le Premier Ministre a dit à Strasbourg que « la seule guerre que nous voulons entreprendre est la guerre contre le besoin et la faim ». Dans une telle guerre, l'agriculture ne peut être exclue du front, et nous ne pouvons être taxés d'égoïsme si nous poursuivons l'objectif auquel j'ai fait allusion.

Il est naturel que le gouvernement britannique se préoccupe des conséquences qu'entraînerait l'adoption des règlements actuels de la Communauté pour la balance des paiements du Royaume-Uni et pour le coût de la vie. Le Premier Ministre a parlé de « l'équilibre de justice » aussi bien que de « l'équilibre des paiements » entre les membres d'une Communauté élargie.

(1) Discours prononcé le 25 janvier 1967 devant l'Assemblée Générale de la N.F.U.

Il doit aussi y avoir, à mon avis, un « équilibre de justice, entre l'agriculture et le reste de l'économie.

Pour examiner les conséquences qu'aurait pour notre pays l'adhésion à la Communauté Economique Européenne, il convient de faire certaines hypothèses :

1. Les dimensions de la Communauté élargie. — Si la Grande-Bretagne déposait une demande ferme d'adhésion à la C.E.E., il paraît certain que la République d'Irlande et le Danemark agiraient immédiatement de même ; la Norvège et les autres membres de l'A.E.L.E. pourraient suivre. Une Communauté élargie d'au moins dix membres à part entière devrait être envisagée.

2. Le Traité de Rome. — On doit supposer que les nouveaux membres accepteraient le Traité de Rome. En ce qui concerne l'agriculture tout au

moins, le Traité de Rome ne pose pas de problème ; les objectifs figurant dans les chapitres consacrés à l'agriculture sont à peu près semblables à ceux que posent nos propres Lois sur l'agriculture.

3. Les dispositions transitoires. — Aux nouveaux membres, il serait vraisemblablement accordé une période de transition pour adapter leurs politiques nationales existantes à la politique communautaire. La longueur de la période pourrait être discutée mais il faut d'abord être sûr qu'une base solide existera, au stade du Marché Commun, pour le développement de l'agriculture.

Supposons — à titre d'hypothèse de travail — que le Royaume-Uni doive adopter les règlements agricoles de la C.E.E. tels qu'ils sont : c'est seulement après avoir examiné les effets de la situation ainsi créée que l'on pourra juger des modifications que notre pays devrait demander.

## II. — LES POLITIQUES AGRICOLES DE LA C.E.E. ET DU ROYAUME-UNI.

Les méthodes par lesquelles la C.E.E. cherche à atteindre ses objectifs de politique agricole sont fondamentalement différentes de celles qui ont été mises en œuvre au Royaume-Uni. Dans notre pays, la principale technique employée depuis le milieu des années 1950 a été le système des paiements de compensation (« Deficiency payments ») par lequel le Ministre des Finances comble la différence entre le prix moyen réalisé par les agriculteurs sur le marché et un prix garanti pré-déterminé.

Au contraire, le principe de base sur lequel reposent la plupart des règlements par produit de la politique agricole commune est que le prix indicatif à la production doit être assuré par le marché. Les méthodes utilisées pour protéger les prix du marché varient selon les produits, mais les plus importantes sont celles des règlements d'importation — en particulier les prélèvements variables

et les restitutions à l'exportation — et celle des achats de soutien.

Pour la plupart des produits, les pays de la C.E.E. ont rejeté le système de soutien par les « Deficiency payments » jugés inadaptés aux conditions qui prévalent dans ces pays. Il n'y a pas de doute, par conséquent, que si le Royaume-Uni devait entrer dans le Marché Commun, nous aurions à accepter les méthodes fondamentales de soutien utilisées par la C.E.E. Ceci aurait d'importants effets sur le coût de la vie et la balance des paiements. Mais le principal souci des agriculteurs est que les règlements agricoles leur donnent la possibilité d'obtenir un revenu suffisant pour rémunérer le travail et le capital investis dans l'exploitation, y compris le travail de direction.

Si le système de la C.E.E. est en mesure de leur assurer cette possibilité, les agriculteurs britanniques n'ont pas d'objection.

## III. — LA REVISION ANNUELLE.

Tandis qu'une transformation des méthodes de soutien n'est pas en elle-même un motif d'alarme, il y a une disposition du système du Royaume-Uni

que je considère comme vitale pour la santé de l'agriculture dans son ensemble, c'est la Révision Annuelle.

La Révision Annuelle donne chaque année l'occasion d'étudier en détail les conditions économiques et les perspectives de l'activité agricole. Elle assure qu'il y a un forum où les facteurs économiques qui conditionnent les intérêts de l'agriculture peuvent être pleinement pris en considération et elle permet de prendre des décisions de politique qui cadrent avec cette situation.

Je crois que dans une Communauté de dix pays ou plus, il serait essentiel de procéder à des Révisions Annuelles, à la fois au niveau national et au niveau communautaire. Dans la C.E.E. telle qu'elle est actuellement, cette procédure n'existant pas, les décisions politiques sont prises par le Conseil

des Ministres sur propositions de la Commission.

Ces propositions elles-mêmes sont faites sans que l'on ait une connaissance détaillée des questions telles que les tendances du revenu agricole, et sans que les représentants agricoles aient fourni leurs propres estimations.

On commence à trouver chez les Six — tant au sein de la Commission que dans les organisations agricoles — un courant d'opinion favorable à quelque procédure de Révision Annuelle. Cependant, les idées qui ont cours ne vont guère au-delà d'un Rapport annuel. Contrairement à notre Révision Annuelle, un tel Rapport aurait peu d'influence directe sur la détermination des prix.

#### IV. — LES PRODUITS.

L'absence d'une procédure de Révision rend incertaines les tendances futures des revenus agricoles dans la Communauté. Un coup d'œil sur les prix actuels d'orientation, indicatifs, et autres, applicables en 1967 et 1968 accroît les doutes que l'on peut avoir quant au maintien durant les années à venir, des rapports actuels entre les prix des différents produits. A en juger par l'expérience du Royaume-Uni, les prix annoncés pour les céréales, par exemple, paraissent élevés par rapport à ceux de la plupart des autres produits. Ce dont il est question ici, ce sont essentiellement les rapports de prix, non leur niveau absolu. Cependant, la première opinion que nous cherchons à nous faire des conséquences qu'aurait, pour l'agriculture britannique, l'adhésion du Royaume-Uni à la C.E.E. doit se baser sur les règlements communautaires tels qu'ils sont actuellement. Dans cette optique, j'aimerais prendre l'exemple d'un ou deux produits, pour illustrer les problèmes qui se poseraient.

1. *Céréales.* Les prix « indicatifs » et « d'intervention » fixés pour les céréales le sont au stade du commerce de gros ; le niveau du soutien effectif variera d'une région à l'autre. Il est difficile de déterminer avec précision les prix à la production ; mais nous pensons qu'au Royaume-Uni, le prix moyen pourrait être de l'ordre de 35 à 36 Livres Sterling par tonne longue (soit 47,60 à 49 Francs par quintal) pour le blé, et de 30 à 31 Livres Sterling par tonne longue (soit 40,80 à 42,20 Francs par quintal) pour l'orge. De tels prix

seraient attractifs pour nos producteurs. Ils le seraient aussi pour les producteurs français et peut-être pour d'autres dans une Communauté élargie. On pourrait donc s'attendre à une importante expansion de la production de céréales et, la Communauté étant déjà presque auto-suffisante en blé tendre, des problèmes d'excédents se poseraient vraisemblablement.

L'adoption des règlements « céréales » entraînerait une augmentation importante du coût de l'alimentation du bétail. Les prix de marché des céréales fourragères s'élèveraient d'au moins 10 Livres Sterling par tonne longue (environ 138 Francs par tonne), ce qui augmenterait les coûts de production pour les produits de l'élevage ; ainsi pour le lait, de 3 à 4 pences par gallon (3,75 à 5 Francs par 100 litres) ; pour la viande de porc, de 10 shillings par score poids mort (76 Francs par 100 kg) ; pour les œufs, d'environ 6 pences par douzaine (2,85 Francs par 100 œufs). L'équilibre actuel entre les céréales et la production animale serait considérablement affecté.

2. *Viande de porc.* Les coûts de production du porc seraient, nous l'avons vu, nettement plus élevés. Or, la seule protection des prix du porc réside actuellement dans le système des prélèvements appliqués aux importations en provenance des pays tiers. Cependant, une Communauté élargie serait normalement — comme la Communauté actuelle — auto-suffisante en viande de porc, et l'on assisterait probablement à de très amples fluctuations de prix : un cycle du porc à l'échelle

de la C.E.E. Comme le commerce serait libre à l'intérieur de la Communauté, il n'y a pas de raison de supposer que les producteurs britanniques auraient la possibilité de répercuter sur les consommateurs l'accroissement de leurs coûts de production, même si le niveau de leur production reste ce qu'il est actuellement.

La Commission a récemment fait au Conseil une proposition de règlement pour le porc, qui envisage le soutien du marché. Reste à savoir si le système proposé assurerait en fait la stabilité nécessaire.

3. *Lait.* A partir du 1<sup>er</sup> avril, il y aura un prix indicatif commun pour tout le lait commercialisé dans la Communauté. Ce prix indicatif peut être évalué à environ 3,1 pences par gallon (soit 49 Francs aux 100 litres) ce qui est, à peu de choses près, le prix moyen que les producteurs obtiendront pour la campagne en cours, au Royaume-Uni. Quant au niveau effectif des recettes des producteurs, dans le système de la C.E.E., il est impossible de le prévoir ; les prix indicatifs ne sont pas des prix garantis.

Si l'on a présent à l'esprit l'accroissement du coût de l'alimentation du bétail, on verra apparaître une réduction dans le revenu net des producteurs.

La politique laitière de la C.E.E. a été essentiellement orientée jusqu'à présent en fonction du lait de transformation. Les prix de seuil à l'importation pour les produits laitiers ont été déterminés en relation avec le prix indicatif du lait.

En conséquence, les prix de marché du beurre et d'autres produits sont beaucoup plus élevés que dans le Royaume-Uni où les denrées alimentaires importées entrent au prix mondial. Si nos prix s'élèvent jusqu'à atteindre les niveaux communautaires, une diminution très nette de la consommation est inévitable.

Il n'y a pas encore de règlement communautaire pour le lait de consommation. Cependant, les recettes provenant du lait de consommation ne devront pas dépasser de plus de 2 pences par gallon (2,50 Francs par 100 litres) celles provenant du lait de transformation. D'autre part, dans le système communautaire, les différences saisonnières de prix sont très faibles. L'adoption de ce système au Royaume-Uni mettrait en péril l'approvisionnement en lait d'hiver, pour la consommation à l'état liquide. Les systèmes de péréquation de prix ne sont apparemment pas permis dans le Marché

Commun. Bien plus, il ne paraît pas vraisemblable que nos offices de commercialisation du lait (« Milk Marketing Boards ») puissent garder le contrôle de tout le lait commercialisé. Leurs attributions seraient modifiées et il est douteux qu'ils puissent continuer leurs activités en tant qu'organismes contrôlés par les producteurs. Ceci soulève plus généralement la question de l'avenir de nos offices de commercialisation pour lesquels nous demanderons les garanties les plus solides possible. Il semble que tout notre système de mise en ordre du marché qui a été bâti depuis plus de trente ans pourrait être mis en danger si nous devions accepter les règlements de la C.E.E. tels qu'ils sont.

4. *Les autres produits agricoles.* Dans un article aussi court, il n'est pas possible de tracer ne fût-ce que les traits saillants de la situation des autres produits agricoles. Je peux dire cependant que les perspectives immédiates seraient relativement favorables pour les producteurs de viande bovine, tandis que les productions d'œufs, d'agneau et de laine seraient découragées. Les perspectives sont incertaines pour les pommes de terre (de primeur et de conservation) ainsi que pour les betteraves sucrières.

5. *Horticulture* (fruits, légumes et produits horticoles non comestibles). Les difficultés particulières auxquelles devrait faire face le secteur de l'horticulture (fruits, légumes et produits horticoles non comestibles) ont été explicitement reconnues par nos gouvernements successifs. Du fait de l'élimination de toutes les restrictions au commerce à l'intérieur de la Communauté élargie, une augmentation marquée se produirait sans doute dans nos importations en provenance des Six, qui, actuellement, malgré la protection assurée par le droit de douane existant, représentent près de la moitié de notre approvisionnement en provenance de pays de l'hémisphère Nord. Certaines branches de ce secteur conserveraient la protection naturelle que représentent pour eux les coûts de transport ; cependant, la concurrence des pays où le climat est plus favorable serait dure. En ce qui concerne les pommes et les poires, l'application de restrictions aux importations en provenance du Commonwealth ne compenserait que peu la libération des importations en provenance des pays de la C.E.E. pendant notre propre saison de production.

## V. — LA BALANCE DES PAIEMENTS ET LE COUT DE LA VIE.

En tant qu'agriculteurs, les conséquences qu'aurait l'adoption de la politique agricole commune sur l'économie britannique ne nous concernent pas immédiatement, mais nous ne pouvons ni ne voulons ignorer ces conséquences. Le Premier Ministre britannique a estimé que l'effet défavorable sur la balance des paiements du Royaume-Uni pourrait être de l'ordre de 175 à 250 millions de Livres Sterling (soit 2 420 à 3 456 millions de Francs). Cela seul fait penser que les règlements agricoles actuels devraient être modifiés, pour être adaptés aux besoins du Royaume-Uni aussi bien qu'à ceux des autres membres d'une Communauté élargie.

Selon nos estimations, l'adoption des règlements actuels de la Communauté accroîtrait le coût des principales denrées alimentaires consommées au

Royaume-Uni d'environ 700 millions de Livres (soit environ d'un milliard de Francs). Si l'on tient compte en outre des autres produits et des marges des distributeurs, il semble que pour une famille de quatre personnes, les dépenses alimentaires pourraient s'élever de 25 shillings par semaine (18 Francs). Sans doute, les contribuables n'auraient plus à financer les paiements de compensation (« Deficiency payments ») ; mais comme le budget devrait probablement alimenter directement le Fonds Européen d'Orientation et de Garanties Agricoles, et comme d'autre part des transferts sociaux au bénéfice des classes les plus défavorisées seraient nécessaires pour leur permettre de supporter l'élévation du coût de la vie, on peut douter fortement que les impôts puissent être notablement réduits.

## VI. — CONCLUSIONS.

Après avoir passé en revue tous ces éléments, je dois conclure que les règlements agricoles communautaires *actuels* n'assureraient pas une base saine à l'agriculture britannique. Leur adoption ne serait conforme ni à l'intérêt de nos agriculteurs, ni à celui de notre économie nationale.

Je ne veux pas dire que dans nos conversations avec les Six, préalables à notre adhésion, il convienne de négocier sur la base d'une longue liste de produits. Nous avons déjà fait connaître à notre gouvernement que, selon nous, de telles négociations ne devraient porter que sur un petit nombre de principes et de procédures de base, sur

lesquels nous devrions obtenir des réponses favorables avant d'adhérer au Traité de Rome.

Nos discussions au sein du Comité Régional Européen de la Fédération Internationale des Producteurs Agricoles (F.I.P.A.) et avec la Commission de la C.E.E., nous ont montré que ces différents interlocuteurs reconnaissent que l'équilibre actuel de la production agricole et du commerce des Six serait inévitablement différent dans une Communauté élargie. Cela seul prouverait la nécessité de modifications. Nous devons persévérer dans les efforts que nous faisons pour trouver à nos problèmes des solutions qui soient acceptables pour tous les pays partenaires.

# DIX ANS DE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

**D**IX ans après la signature du Traité de Rome il suffit de regarder d'une part le chemin parcouru et d'autre part ce qu'il reste à faire pour prendre conscience de l'importance du tra-

vail nécessaire pour réaliser le Marché Commun de l'agriculture ou en d'autres termes la politique agricole commune.

*DU 14 JANVIER 1962 AU 29 JUILLET 1966*

En 1958, à la conférence de Strésa furent dégagées les lignes directrices de cette politique conformément aux orientations définies dans les dix articles agricoles du Traité instituant la Communauté économique européenne. Deux ans plus tard la Commission de la C.E.E. a élaboré les textes permettant sa mise en œuvre, mais il faut attendre deux nouvelles années avant que le 14 janvier 1962 le Conseil des ministres n'adopte les six premiers règlements portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés pour les céréales, les viandes de porc et de volaille, les œufs, les fruits et légumes et enfin le vin. Dans le même temps est adopté le règlement relatif au financement de la politique agricole commune et instituant un fonds européen d'orientation et de garantie agricoles, le F.E.O.G.A. Ce règlement définit la progressivité du financement et la ventilation des quotes-parts versées par les six Etats membres pour financer la politique agricole commune jusqu'en 1965.

A nouveau deux ans s'écoulent et fin 1963 un règlement est arrêté portant établissement progressif d'une organisation commune des marchés dans les domaines du riz, de la viande bovine et des produits laitiers. Parallèlement est adoptée une proposition de résolution concernant les matières grasses végétales et principalement l'huile d'olive.

Et surtout le Conseil arrête le règlement formant la base du financement communautaire de la politique agricole commune (F.E.O.G.A.) (1). En novembre 1964, c'est l'entrée en application de ces règlements.

Au total, neuf marchés de produits agricoles, représentant environ 85 % de la production agricole de la Communauté, se trouvent ainsi placés sous organisation commune.

En décembre, interviennent les décisions du Conseil sur le niveau commun des prix de céréa-

(1) Règlement paru au J.O.C.E. sous le numéro 17/64/C.E.E.



les. Celui-ci sera appliqué à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1967. La réalisation du marché commun des céréales entraîne l'établissement du marché commun de la viande de porc, des œufs et des volailles. La Communauté finance les mesures compensatoires pour les pertes de revenu aux agriculteurs allemands, italiens et luxembourgeois. A partir du 1<sup>er</sup> juillet 1967, les dépenses éligibles au titre du F.E.O.G.A. (dépenses des Etats membres pour les restitutions vers les pays tiers et les interventions sur le marché des céréales, viande de porc, œufs et volailles) seront entièrement prises en charge par le Fonds et le financement commun sera étendu à d'autres secteurs.

Plus rien, semble-t-il, ne devrait retarder la mise en place de la politique agricole commune, et pourtant début juillet 1965, le Conseil n'ayant pu aboutir à une décision au cours des débats qui se déroulaient depuis mars sur le contenu de la proposition de la commission concernant la politique de financement, c'est la crise. La France ne participe plus pendant huit mois aux travaux du Conseil.

Heureusement en 1966, le 11 mai, le Conseil de ministres se met d'accord sur la suite du programme de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles, sur la base, pour l'essentiel du memorandum de la Commission du 22 juillet 1965, reprenant ainsi les tra-

vaux au point où ils avaient été interrompus provisoirement le 30 juin 1965.

Le premier pas vers la solution de la crise est fait.

Et le 24 juillet, le Conseil de ministres se prononce sur l'organisation commune, encore en suspens, des marchés des matières grasses, sur un règlement complémentaire établi pour les fruits et légumes conformément à la décision du Conseil du 15 décembre 1964 ainsi que sur les principes d'une organisation commune des marchés du sucre, et fixe les prix communs du lait, de la viande bovine, du sucre, des graines oléagineuses et de l'huile d'olive. Le cadre général de la politique agricole commune se trouve ainsi parachevé en ce qui concerne la politique de marché. Enfin, trois jours plus tard, le Conseil de ministres donne un nouveau mandat à la Commission de la C.E.E. pour négocier les questions agricoles au Kennedy-Round relatives aux principaux produits agricoles. Il lui avait déjà donné un mandat, antérieurement, pour les négociations relatives aux céréales. En même temps, le Conseil approuve formellement les décisions des 11 mai 1966 et 24 juillet 1966.

Puis le 10 novembre le Marché Commun se trouve réalisé dans le domaine de l'huile d'olive, enfin le 1<sup>er</sup> janvier 1967 c'est le cas pour certains fruits et légumes.

### CE QUI RESTE A FAIRE

Si l'on regarde maintenant l'avenir, deux dates essentielles apparaissent : celles du 1<sup>er</sup> juillet 1967 et du 1<sup>er</sup> juillet 1968.

Dans le second semestre de 1967 sera mis en place le marché commun des céréales. Certes c'est celui de l'huile d'olive qui a été le premier en date, mais sans aucun doute celui des céréales est d'une importance bien plus grande. D'abord sur le plan politique, car il est évident que le « lobby » des céréales est beaucoup plus puissant que celui des producteurs d'olives et cela tant par l'importance économique de la production que par leur implantation dans tous les pays d'Europe. Ensuite il ne faut pas oublier que tant au niveau des prix qu'à celui des marchés ce sont les règlements « céréales » qui servent de base à

ceux de la viande porcine ainsi qu'à ceux des œufs et de la volaille.

A la même date les graines oléagineuses, c'est-à-dire le colza, la navette et le tournesol, seront aussi sous organisation commune de marché. Durant les mois suivants ce sera le tour du riz (1<sup>er</sup> septembre 1967), de la viande bovine, du lait et des produits laitiers (1<sup>er</sup> avril 1968).

Ainsi, si tout se passe bien, le 1<sup>er</sup> juillet 1968 le Marché commun de l'agriculture sera chose faite pour 90 % de la production. Pour le sucre et l'ensemble des fruits et légumes il n'y a plus de problèmes, par contre il n'est pas sûr que le calendrier puisse être respecté pour le tabac, les produits horticoles non comestibles, le houblon et les produits de la pêche. Le vin et quelques

productions mineures devront encore faire l'objet d'organisations de marchés pour que la politique agricole commune soit effective pour l'ensemble de la production.

Cependant bien des obstacles restent encore à franchir. Le lent cheminement à travers les différentes instances de décisions et principalement au stade du Conseil des ministres provoque quelque inquiétude.

Notamment il est permis de se demander si les échéances seront respectées et si, comme l'année dernière, il ne faudra pas arrêter la pendule le prochain 30 juin pour permettre l'adoption des règlements dans les délais théoriques prévus.

Il y a encore quelque trois cents règlements à prendre d'ici juillet 1968, dont une centaine avant le 1<sup>er</sup> juillet de cette année. Cette masse

de décisions nécessaires à laquelle s'ajoute l'administration de la politique commune déjà en place, avec toutes les difficultés pouvant apparaître dans la gestion, tout cela représente un travail auquel se sont attelés les ministres et la Commission de la C.E.E.

Ceux-ci s'efforcent de faire le maximum pour que le seuil de non retour soit atteint le plus rapidement possible. Ainsi que le notait récemment un membre de la Commission, ce seuil pourrait être trouvé dans l'adoption de règlements tel celui du tabac, qui par ses incidences économiques, fiscales et politiques, notamment l'existence du monopole d'Etat dans deux pays, forcent les Etats membres, non seulement à faire, mais à vivre l'Europe communautaire.

### LES RAISONS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Ce rapide bilan de la construction de l'Europe agricole ayant été fait, il n'est pas inutile de rappeler la situation de l'agriculture dans le contexte de la construction de l'Europe.

Lors des négociations préluant la signature du Traité de Rome, l'aspect agricole n'a jamais été perdu de vue, bien au contraire il a été clair dès le départ que non seulement l'agriculture devait être intégrée dans cette nouvelle unité économique, mais qu'elle devait en être un des éléments privilégiés.

D'abord parce que l'agriculture, au moins pour trois pays, représentait des intérêts essentiels.

On sait par exemple que l'on ne pouvait réaliser le Marché Commun agricole par la simple suppression des entraves aux échanges et par la mise en place de règles communes de concurrence, comme dans les secteurs de l'industrie et de l'artisanat. Les politiques agricoles nationales étaient fondées sur des systèmes de protection et des organismes administratifs différents qui relevaient parfois de conceptions — libérale ou protectionniste

— directement opposées. Malgré tout, il fallait établir entre elles des liens étroits.

La protection de l'agriculture dans les divers Etats prenait la forme de monopoles d'Etat ou de réglementations similaires, de garanties de prix en faveur des agriculteurs, de subventions à l'exportation, de limitations directes ou indirectes des importations, de protections douanières etc...

Il se révélait donc impossible d'unifier les agricultures en recourant simplement aux règles de l'économie de marché.

On ne pouvait donc qu'utiliser des éléments des régimes agricoles existants pour élaborer une politique agricole commune et la seule solution possible consistait par conséquent à définir une nouvelle politique agricole commune pour remplacer les six politiques appliquées jusque-là ce que d'ailleurs le Traité instituant la C.E.E. prévoyait en son article 40. Sans une politique commune, le Marché commun agricole ne pouvait devenir une réalité.

### LA PHILOSOPHIE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Dès à présent, s'imposent de premières conclusions. La tâche à accomplir a été menée à bien, avec vigueur, en un temps étonnamment court.

Il a fallu que se renversent les positions initiales des pays membres et, en même temps, que la politique agricole commune ne perde pas de vue

les grands problèmes que pose l'agriculture dans une société industrielle, alors que les partenaires en présence n'étaient pas disposés à tenir pleinement compte des nécessités qui s'imposaient. C'est pourquoi certaines parties de la nouvelle politique agricole commune, notamment la politique structurelle et la politique sociale, sont encore des secteurs mal définis, qui n'ont pas encore été insérés dans le processus d'unification au même titre que la politique de marché.

Ce développement inégal de la politique agricole commune trouve ses fondements dans deux conceptions de l'Europe. Dès avant la signature du Traité de Rome il a fallu que des hommes se battent pour que ce secteur de l'économie soit inclus ; puis il a fallu mettre en place des structures permettant un développement harmonisé de six agricultures. C'est ainsi que dans un Traité d'inspiration libérale fut affirmée la nécessité d'une politique agricole commune. C'était aller plus loin que dans les autres secteurs économiques, mais c'était aussi reconnaître que la complexité des problèmes des agricultures des six pays rendait indispensable leur intégration.

Dans les domaines des marchés et des prix le besoin de faire table rase des politiques nationales s'imposa et l'on sait que dans un peu plus d'un an le but sera atteint avec dix-huit mois d'avance sur le calendrier initial. Certes la dernière étape à franchir suscite bien des difficultés mais rien ne permet de supposer qu'elles ne pourront être surmontées.

Par contre il était beaucoup plus difficile d'harmoniser aussi vite les autres éléments et notamment les structures, d'abord parce qu'il ne suffisait plus d'agir sur des mécanismes, mais sur des hommes et qui plus est sur des modes de vie.

La tradition libérale des Etats, tradition qui se reflète dans le Traité de Rome, empêcha la pratique de la contrainte, bien plus elle provoqua la mise en place de structures d'adaptation. Intégrée l'agriculture européenne devait être compétitive, cela signifiait l'élimination progressive des exploitations trop petites ou marginales sans que pour autant l'exploitation ne perde son caractère familial, l'agriculteur la responsabilité de son travail et en agissant de telle sorte que la main-d'œuvre ainsi libérée soit réintégrée dans les circuits économiques.

La Conférence de Strésa a permis de fixer les

cadres nécessaires à la politique agricole commune en lui assignant le même but qu'à la construction de l'Europe, à savoir le renforcement de la solidarité. Ce principe n'a jamais été perdu de vue même aux heures les plus difficiles et chaque fois que l'élaboration de la politique agricole commune s'est vue confrontée à des conflits d'intérêts entre les Etats membres, cette option fondamentale admise par tous a prévalu et a permis à la Commission de trouver une solution qui ne soit pas seulement un compromis laborieux.

Dans cette optique on peut comparer les points de vue initiaux des Etats à des champs électriques et les propositions communautaires à un aimant qui tend à les orienter en lignes de force ordonnées.

Le premier champ est né de la tension entre les Etats membres dont l'agriculture était orientée vers l'exportation, par exemple les Pays-Bas ou la France et les pays importateurs de produits agricoles, ayant à leur tête la République fédérale d'Allemagne. Contrairement aux exportateurs, qui revendiquaient avec insistance un élargissement des débouchés, un régime de faveur et une priorité sur le marché des autres Etats membres, les importateurs se sont souciés surtout de l'écoulement de leur propre production agricole et du maintien des courants commerciaux traditionnels avec les pays tiers. Les Pays-Bas étaient au départ l'Etat membre le plus engagé dans la position d'exportateur et la France a commencé à adopter la même attitude après avoir surmonté des tendances initiales purement protectionnistes et autarciques. La République fédérale d'Allemagne, un des plus gros importateurs du monde et marché très recherché, a toujours eu pratiquement — jusqu'à la phase, encore récente, des négociations finales — une politique orientée vers la défensive.

Naturellement, les pays exportateurs ont réclamé avec insistance la suppression des entraves aux échanges de produits agricoles grâce à une réglementation du marché et du commerce intra-communautaire, jouant seulement sur les prix agricoles considérés comme un moyen d'orienter la production ainsi qu'une adaptation de la production agricole du Marché commun aux conditions locales. Les pays importateurs se sont prononcés en faveur du maintien des restrictions quantitatives à l'importation et, par suite, d'une réglementation quantitative des marchés qui ne se contente pas d'orienter la production par un

système de prix c'est-à-dire qui assure la protection des lieux de production et les courants commerciaux traditionnels. Le problème du maintien ou de la suppression des restrictions dites quantitatives au commerce agricole a joué un rôle important au cours des premiers débats. Il a été finalement tranché dans le sens de la suppression, le 14 janvier 1962, par l'adoption des cinq premières organisations de marché par le Conseil de ministres.

Le deuxième champ, dans lequel se sont manifestées des tensions, est né du conflit entre pays à bas niveau de prix et pays à niveau de prix élevé. Comme chacun sait, le débat a d'abord porté essentiellement sur le prix des céréales. La France et les Pays-Bas, où les prix des céréales sont généralement bas, l'Italie, qui pratique des prix élevés pour les céréales panifiables et des

prix bas pour les céréales fourragères, s'opposaient à l'Allemagne et au Luxembourg, qui pratiquent des prix élevés pour les céréales. La Belgique avait une position à peu près intermédiaire. Le problème a reçu une solution « équilibrée », non pas au sens comptable mais au sens politique, car le niveau des prix belges des céréales a été porté au niveau des six pays.

Pour tous les autres prix de la Communauté, les représentants des pays à niveau de prix élevé ont remporté par la suite une victoire presque totale ; certes, le Conseil de ministres n'a pas adopté les prix les plus élevés, mais ceux qui se situaient dans le quart le plus élevé. Au moment de fixer les prix définitifs du lait, du sucre et des matières grasses végétales, le Conseil s'en est tenu aux propositions de la Commission de la C.E.E.

### *L'EUROPE AGRICOLE ET LE COMMERCE MONDIAL*

Cependant ce ne sont pas seulement les problèmes internes à l'agriculture des six qui sont concernés par la politique agricole commune mais aussi bien sûr ceux touchant au commerce extérieur et principalement en cette période de négociations tarifaires mondiales dites Kennedy-Round.

Une des questions clés dans ce domaine est celle des niveaux de prix qui sont élevés dans la communauté et que les pays tiers voudraient voir abaissés. Non seulement les conditions du marché mondial ne justifient guère un abaissement des prix et des prélèvements mais ne justifient pas non plus une ouverture unilatérale des frontières du Marché Commun. En fait, la solution consiste à organiser les marchés et à contrôler les instruments de la politique agricole.

La C.E.E. ayant entrepris elle-même de soumettre ses marchés à une discipline pour norma-

liser la concurrence, elle peut exiger que ceux qui veulent exporter leurs marchandises vers la C.E.E. fassent de même. Ce n'est donc pas sans raison que le Conseil de ministres a donné un mandat définitif à la Commission, le 27 juillet, pour les négociations agricoles relatives à tous les produits importants, après lui avoir déjà donné un mandat du même genre en décembre 1963 pour les négociations concernant les céréales. Ces négociations du Kennedy-Round, qui se déroulent dans le cadre du G.A.T.T. et sont les premières grandes négociations sur le commerce mondial dans lesquelles l'agriculture est pleinement incluse sont entrées maintenant dans leur phase finale et sont conduites avec une grande ténacité. La C.E.E. a défendu une conception qui vise à réaliser une organisation de ce genre des marchés agricoles et des relations économiques.

### *LE RETARD DE LA POLITIQUE STRUCTURELLE*

Dans le domaine des structures ou de la politique sociale, la C.E.E. a aussi une conception visant à un progrès lié à une meilleure organisa-

tion, malheureusement dans ces domaines il y a un certain retard.

Dans le cadre de la politique des structures

agricoles, une action a été entreprise progressivement depuis décembre 1962 pour coordonner les politiques nationales en la matière d'une manière telle que, de plus en plus, des mesures ne soient prises par les instances régionales ou nationales qu'après une prise de position préalable, à Bruxelles, des autres Etats membres et de la Commission de la C.E.E.

La compétence de la Communauté dans le domaine de la coordination de la politique des structures agricoles est claire, mais la volonté des Etats membres a des limites, si bien que dans le domaine de la politique des structures agricoles des actions communes ne sont possibles que dans un cadre limité. L'institution du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles de la C.E.E. a fourni, il est vrai, un nouveau moyen d'agir directement sur la formation de la politique des structures agricoles en permettant à la Communauté de participer au financement de projets visant à améliorer les structures agricoles.

Des décisions ont déjà été prises au sujet des deux premières tranches de projets pour les trois premières années de fonctionnement du Fonds, à partir de 1962. On peut objecter que l'octroi d'une aide financière pour des projets déterminés a certes permis d'encourager certains projets ou de ne pas en encourager d'autres, mais que, dans l'ensemble, par comparaison avec les montants totaux consacrés à la politique des structures agricoles dans les Etats membres, les effets de cette action ne sont pas très importants. Il y aura amélioration à partir de 1967 lorsque le financement devra s'effectuer dans le cadre de programmes communautaires. Ces programmes communautaires peuvent devenir un moyen de coordonner la politique des structures agricoles.

Une des dernières réglementations soumises par la Commission au Conseil va permettre de combler une partie du retard. Il s'agit du règlement concernant les groupements de producteurs et leurs unions. La création de tels groupements favorisera la concentration de l'offre et son adaptation à l'évolution de la demande tout en mettant les

producteurs dans une situation de force sur le plan économique.

En provoquant un regroupement et une discipline des producteurs tant au stade de la production qu'à celui de l'écoulement, ce règlement aidera sans doute à un assainissement des structures en place.

Dans le domaine des structures ou de la politique sociale en agriculture le retard est donc assez sensible. Certes la plupart des directives concernant la liberté d'établissement des agriculteurs migrants, tant celles permettant l'installation sur les terres incultes que celles ouvrant l'accès aux aides ou au crédit, sont soit adoptées soit présentées au Conseil. Mais si l'on se penche par exemple sur un des dossiers renvoyé du Conseil des ministres en Comité spécial depuis plusieurs mois, celui des aides nationales aux agriculteurs, on juge des difficultés qui demeurent.

Car ainsi qu'il apparaît plus haut, la politique agricole commune ce n'est pas seulement une série de règles d'organisation de marchés et de régularisation de prix, mais bien un ensemble cohérent visant à l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi.

En aucun cas la politique sociale ne peut être considérée comme un facteur autonome, mais au contraire comme un facteur moteur et complémentaire. Elle doit d'une part faciliter la politique agricole commune, et d'autre part permettre la réalisation des nouvelles tâches sociales résultant de son application, que ce soient la mobilité professionnelle ou géographique, la formation, la vulgarisation, la rémunération ou la protection sociale.

Mais s'il est vrai que les obstacles sont souvent d'ordre politique et l'on connaît les réticences de certains Etats à laisser intervenir la Commission alors que rien n'est prévu explicitement dans le Traité de Rome, il est vrai aussi que dans ce secteur les difficultés principales sont inhérentes aux hommes. En ce sens on peut dire que l'évolution de l'agriculture dépendra, certes d'une action politique mais surtout de l'évolution générale de la société rurale.

### VERS L'UNION ECONOMIQUE

Il est certain que l'association des organisations professionnelles aux travaux des instances communautaires plaide en faveur d'une rapide transfor-

mation des mentalités. Les organisations agricoles qui sont regroupées au niveau européen ont d'ailleurs ressenti le besoin d'être prêtes à aborder la

dernière partie de la construction de l'Europe agricole. Les trois organisations principales, le Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (C.O.P.A.), le Comité d'Entente des organisations de Jeunes Agriculteurs, le Comité Général de la Coopération Agricole (C.O.G.E.C.A.) ont d'ailleurs tenu des assises durant lesquelles le point a été fait et le second souffle trouvé avant d'aborder le dernier tournant de la construction de l'Europe agricole.

L'agriculture européenne a maintenant près de dix ans. Le bilan est sans conteste positif. Les marchés sont organisés, les prix fixés, les échanges s'accroissent, les idées reçues sont remises en question, les responsabilités sont partagées et assumées à l'échelon européen. Cependant pour que l'ensemble soit complet, il va falloir que les au-

tres secteurs économiques progressent afin de ne pas remettre en question l'avance prise par l'agriculture.

Que faire par exemple sans une politique communautaire des transports sans une harmonisation des législations et des fiscalités, sans des politiques sociales et sans réelle régionalisation.

Désormais le stade d'une organisation commune des marchés des produits agricoles est atteint dans les six pays de la Communauté, on pourrait de ce fait considérer le but comme obtenu. Cependant, et on ne le répètera jamais assez, ce n'est qu'une étape.

Il faut maintenant que dans les Etats membres se dégage une volonté politique permettant d'arriver à l'Union économique.

F. D.

# DIX ANS DE POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA CONCURRENCE

Jacques LASSIER

Avocat à la Cour d'Appel de Paris

Il est un truisme selon lequel la concurrence est le noyau de toute politique économique : à la fois, elle la précède et elle la suit. Elle précède l'économie car selon les limites, les normes, les conditions et les moyens énoncés par la politique de concurrence, se dessinera et s'exercera une économie de caractère bien particulier ; mais la concurrence suit l'économie, elle en est la résultante ; elle est, en tout cas, un témoin vigilant et attentif du résultat d'une politique économique déterminée. A la fois devancière, promotrice, réalisatrice et enseignante, la concurrence constitue pour employer le langage de l'actualité, un des indicateurs les plus précieux du « tableau de bord » des gouvernements, des économistes et des chefs d'entreprises.

Aussi, ne faut-il pas s'étonner que, dès la pétition d'intention qui précède les articles du Traité de Rome, les Hautes parties contractantes aient expressément compris, dans le but de leur action « concertée, la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence », ce qui se traduit, au niveau des principes du traité et de l'action de la Commission, par « l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le Marché Commun » (art. 3, parag. f).

Les Autorités communautaires en déduisent qu'elles doivent assurer le « maintien d'une concurrence à même de fonctionner, d'une concurrence praticable, effective, efficace en pratique » (1), conférant aux entreprises privées ou publiques « égalité des chances et non discrimination » (1).

De tels objectifs, pour être atteints, requièrent le concours de tous : des Etats membres, de la Communauté, des chefs d'entreprises. Le Traité, en sa structure, reflète bien ce concours. Dans ses deux premières parties (les principes et les fondements de la Communauté), il prescrit aux Etats les mesures propres à parvenir à cet état de concurrence : en revanche, la troisième partie du Traité (la politique de la Communauté : art. 85 et suivants) confère à la Communauté les moyens d'appliquer directement à ses ressortissants notamment les règles de concurrence devant être observées au niveau des entreprises. Cette série de dispositions met en évidence le caractère particulier de la Communauté instituée par le Traité de Rome qui détient, au moins à ce titre particulier et

(1) Discours prononcé par M. Von der GROEBEN, Membre de la Commission de la C.E.E., Président du groupe « concurrence », le 16 juin 1965, devant le Parlement Européen à Strasbourg. Débats. Session 1965-1966, IX/65, n° 79.

compte tenu de ses incidences de droit privé, une incontestable délégation de souveraineté nationale, de la part des Etats membres.

\*  
\*\*

Les objectifs et les moyens de cette politique de concurrence étant ainsi esquissés, quels en sont les principes ?

Selon M. von der Groeben (2), ils seraient les suivants :

- ouverture des marchés intérieurs ;
- suppression de toutes les frontières intérieures et de tous les contrôles frontaliers ;
- élimination des altérations de la concurrence ;
- établissement d'une concurrence praticable efficace ;
- et enfin, encouragement d'une concurrence internationale autant que possible exempte de distorsions.

L'ouverture des marchés est sans doute l'opération la plus spectaculaire, au moins pour ce qui concerne l'élimination des droits de douanes ou autres mesures comparables qui a progressé de façon remarquable : au 1<sup>er</sup> juillet 1968, les droits de douanes sur les produits industriels auront disparu, la circulation des produits agricoles sera très largement amorcée.

La suppression des contrôles aux frontières, le 1<sup>er</sup> janvier 1970 n'apparaît pas comme une utopie mais elle dépendra de la rapidité des solutions adoptées pour éliminer les altérations de concurrence qui sont nombreuses et dont on ne peut que donner une simple énumération par les problèmes ainsi posés :

— Adoption d'un système commun de taxe sur la valeur ajoutée, système fiscal particulièrement neutre à l'égard de la concurrence. Ce principe a été retenu récemment par le Conseil des Ministres, après une laborieuse négociation. Son aboutissement paraît consolider les bases mêmes de la Communauté qui semble avoir ainsi dépassé son point de non retour.

— Harmonisation du taux de ces taxes qui demeure à réaliser et qui ne manquera pas de

prêter à sérieuses difficultés entraînées par la disparition des frontières fiscales.

— Harmonisation des régimes d'impôts directs qui peuvent influencer sensiblement sur la position économique et la force compétitive des producteurs : cette opération ne paraît pas directement liée aux contrôles aux frontières mais elle devra absolument intervenir, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1970, faute de quoi la concurrence ne pourrait qu'être faussée.

— Surveillance des aides dispensées par les Etats-Membres, soit à l'exportation, soit sur leur marché intérieur, limitation des initiatives contraires à une concurrence communautaire loyale tout en respectant une politique de développement régional qui, si elle revêt quelque importance, doit donc être désormais concertée au niveau de la Communauté et non plus seulement au plan des Etats.

A la suppression des frontières fiscales et de l'incidence des aides gouvernementales doit s'ajouter la suppression des frontières juridiques : droit d'établissement, droit des sociétés, droit de propriété industrielle, répression de la concurrence déloyale : c'est en bref le sujet du rapprochement des législations qui a donné lieu à une assez large action de la Commission se manifestant par environ onze projets de conventions, treize règlements, cent trente-cinq directives et dix-neuf recommandations (3).

Enfin, dans le domaine de la croissance des entreprises, la politique de la Commission paraît viser trois objectifs principaux :

» — elle vise premièrement à éliminer les entraves artificielles aux regroupements économiques souhaitables à l'intérieur du Marché Commun et, partant, à garantir la compétitivité internationale des entreprises du Marché Commun ;

» — deuxièmement elle vise à éliminer les distorsions artificielles de la concurrence entre les grandes entreprises, d'une part, et les moyennes et petites entreprises, d'autre part ;

» — troisièmement elle vise à préserver le caractère praticable de la concurrence » (1).

La mise à la dimension européenne paraît se concevoir notamment par des fusions, prises de participations par-delà les frontières ainsi que par la création de filiales communes, opérations qui,

(2) *Op. cit.*

(3) *Op. cit.*



actuellement, se heurtent à des difficultés que la Commission espère contourner, par des mesures telles que :

- institution d'une société de type européen sous forme, soit d'une société européenne de droit national (proposition du Gouvernement français actuellement à l'étude du Conseil des Ministres de la C.E.E.), soit d'une société européenne de droit européen (actuellement étudiée par des commissions d'experts au niveau de la Commission et du Conseil de la C.E.E.) ;

- établissement d'un projet de convention concernant la reconnaissance mutuelle des sociétés, qui est à l'étude auprès des différents Etats membres ;

- étude des conventions, par des Comités d'experts, au niveau de la Commission :

- tendant à permettre la fusion de sociétés constituées en vertu des droits des différents Etats membres ;

- visant à permettre le transfert des sièges dans un autre Etat membre, sans pour autant perdre sa personnalité juridique ;

- concernant la reconnaissance mutuelle et l'exécution des décisions judiciaires ;

- tendant à l'uniformisation du droit de la faillite ;

- ayant pour objet d'éliminer les difficultés *fiscales* qui s'opposent actuellement aux participations et fusions (régime de taxation des réserves dites occultes, imposition uniforme ou harmonisée des bénéfices conservés ou distribués, privilège fiscal des sociétés mères et filiales, harmonisation des droits d'apport) ;

- diffusion en matière de liberté d'établissement pour les entreprises, d'une directive concernant la coordination des garanties qui sont exigées des sociétés pour protéger les intérêts des associés et des tiers.

La taille européenne peut également s'atteindre par une structure de propriété industrielle au niveau du Marché Commun qui, dans l'esprit de la Commission, devrait se concrétiser par des projets de conventions instituant le droit européen des brevets, marques et modèles et répondant aux motifs suivants (4) :

« — faciliter la procédure et la rendre moins onéreuse ;

(4) Von der GROEBEN, *Op. cit.*

» — être accessible à tous les ressortissants d'autres pays pour autant qu'ils garantissent la réciprocité ;

» — exclure la possibilité d'isoler les uns des autres les marchés nationaux actuels au moyen de contrats de licences ;

» — contribuer au processus d'intégration en tant que droit véritablement européen et par une procédure européenne, et qu'enfin tous les pays qui sont disposés à entrer dans le Marché Commun doivent pouvoir adhérer à la convention. En attendant, une possibilité d'association devrait être prévue. La Commission continuera d'insister sur une adoption à bref délai de la convention instituant un brevet européen ».

Le Comité de coordination, constitué entre les Gouvernements des Etats membres, a déjà mis au point, sous la présidence de M. Hertel, un projet de convention sur les brevets : en revanche, pour les marques, dessins et modèles, ainsi que pour la répression de la concurrence déloyale (5), les travaux sont moins avancés, les experts n'ayant point encore adopté d'avant-projet de convention. La mise au point de ces textes devra sans doute respecter les buts dégagés ci-dessus, mais également elle devra tenir compte de droits de propriété légitimes, des nécessités de la recherche scientifique et technique ainsi que de la protection nécessaire des consommateurs.

Mais la mise à l'échelle européenne est conditionnée par une politique particulière à l'égard des petites et moyennes entreprises, y compris l'artisanat. A leur égard, la Commission est d'avis qu'elles ont une grande importance (6) « pour le fonctionnement du système de concurrence, car avec leur offre, elles comblent des lacunes laissées par l'offre des grandes entreprises. Elles apportent ainsi une contribution essentielle à la satisfaction des besoins multiples d'une société développée et fortement industrialisée.

» Aussi la Commission juge-t-elle souhaitable d'améliorer la position de ces entreprises :

» — par l'instauration immédiate du système de taxe sur la valeur ajoutée, système neutre au regard de la concurrence, qui est proposé par la Commission ;

» — par des accords sur la recherche en commun, la spécialisation et la rationalisation ;

(5) L'étude préliminaire de l'harmonisation de la répression de la concurrence déloyale a été confiée à l'Institut Spécialisé de l'Université de Munich, sous la direction de M. le professeur ULMER : ces travaux commencent à paraître en librairie, Edition française chez Dalloz.

» — par des méthodes d'achats en commun, qui s'imposent toujours davantage, notamment dans le domaine du commerce de détail ;

» — par la révision des réglementations nationales quant aux distorsions artificielles dont je viens de parler, et enfin

» — par des mesures visant à faciliter l'accès au marché des capitaux et aussi, le cas échéant, par des aides d'adaptation.

» Dans ce domaine également, certains regroupements se révéleront nécessaires pour tenir compte de l'évolution technique. Il en va d'ailleurs de même des regroupements d'exploitations agricoles productrices. La Commission encouragera cette évolution, dans le cadre de ses compétences, et pour le reste elle collaborera étroitement avec les Etats membres pour permettre une meilleure coordination ».

Cependant, dans la pratique, il ne semble pas en être toujours ainsi. Notamment, de nombreux commerçants grossistes importateurs exclusifs se voient, au motif invoqué, en particulier, de l'incertitude du droit en la matière, substitués par des agences, succursales ou filiales de leurs mandants. Cette tendance paraît générale et la concentration joue ainsi contre le moyen commerce : celui-ci pourra-t-il se reconvertir à d'autres tâches ? Il semble qu'en matière de distribution communautaire, les importateurs indépendants continueront de jouer un rôle pour l'importation de nouveaux produits ou pour celle d'importance relative, lorsque le producteur estime inopportun d'assumer lui-même ou par filiale, sa propre distribution.

d) Par une politique en matière de concentration des entreprises. Celle-ci paraît dictée par le souci de la Commission de maintenir une concurrence praticable ; elle a été résumée très explicitement ainsi, par M. von der Groeben (6).

« De même que j'ai exprimé clairement une attitude positive à l'égard de la création d'entreprises de dimension européenne et, par conséquent, à l'égard de la grande masse des cas pratiques de fusion, de même, je tiens aussi à dire nettement qu'il y a ici une limite. Croissance des entreprises : oui. Concurrence entre grandes entreprises, si c'est une concurrence efficace : oui. Mais monopolisation, c'est-à-dire concentrations qui rendent la concurrence impraticable, qui mettent en

question la liberté de choix et d'action des consommateurs, des fournisseurs et des acheteurs : non. Dans la mesure où la concurrence cesse d'être praticable, les entreprises regroupées acquièrent sur le marché une puissance qui échappe à tout contrôle ».

C'est exactement dans ce sens que la Commission interprète l'application de l'article 86 du Traité aux concentrations (7) mais il apparaît bien que, par principe, un préjugé favorable existe en faveur de la concentration et que les prohibitions de l'article 86 ne seront appliquées que dans un nombre très restreint de cas.

Pour être complet, rappelons qu'une concurrence européenne ne peut se concevoir sans une politique à l'égard des monopoles et entreprises publiques (art. 37 et 90 du Traité) qui doivent être astreints aux mêmes règles que les entreprises privées.

La mise en œuvre des règles de concurrence directement applicables aux entreprises (art. 85 et suivants) a été la cause d'une exploitation également spectaculaire, tant par le nombre de cas particuliers à trancher que par l'importance, en principe et en conséquence, des dispositions arrêtées :

- neuf règlements du Conseil ;
- deux règlements de la Commission ;
- huit décisions de la Commission ;
- trois communications générales de la Commission, publiées au *Journal Officiel des Communautés Européennes* ;
- cinq communications particulières de la Commission par application de l'art. 15, parag. 6 du règlement n° 17 ;
- sept projets de décision publiés par la Commission (8) ;
- plusieurs recommandations ;
- près de cinquante mille dossiers de cas particuliers, plusieurs centaines d'entre eux examinés ;
- une enquête générale ordonnée dans le secteur de la margarine ;
- quatre arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes.

(7) « Le problème de la concentration dans le Marché Commun », Etudes Commission C.E.E. Concurrence n° 3 de 1966, P., 1<sup>er</sup> janvier 1966.

(8) Les références des citations ci-dessus sont données dans la note d'information « Ententes et Monopoles », Porte-Parole Concurrence C.E.E. P 60, 1<sup>er</sup> novembre 1966.

(6) Von der GROEBEN, *Op. cit.*

A première vue, le bilan de ces dix premières années peut paraître important quant au nombre des actions en cours mais assez faible quant aux résultats.

Mais au fond, on ne peut s'en étonner lorsqu'on mesure :

- les hésitations que procure l'application nouvelle des dispositions d'un Traité dont le texte fait loi en quatre langues ne comportant pas toujours des sens exactement identiques, alors surtout que les travaux préparatoires du Traité, considérés comme secrets diplomatiques, ne sont pas disponibles pour guider sur les intentions des signataires ;

- la complexité des cas particuliers, le soin de l'examen aussi bien juridique qu'économique ;

- le désir des Autorités communautaires de solutionner un éventail de cas particuliers qui permet d'exposer des solutions aux problèmes posés le plus fréquemment.

Cependant, les résultats, insuffisants à l'opinion de certains, doivent être attribués à différentes lacunes contenues dans le règlement du Conseil n° 17 (9), pris pour première application des articles 85 et 86 du Traité. Le système de contrôle préalable des accords et pratiques concertées pouvant être affectés par les articles précités, a entraîné une très lourde organisation administrative dont la mise en place et le rôdage ont demandé de longs délais surtout en raison de l'indécision qui a souvent régné sur des questions de principe importantes.

Pratiquement, le Conseil s'est déchargé en faveur de la Commission non seulement de la tâche d'administrer quotidiennement les articles 85 et suivants mais encore de celle de définir l'essentiel de la politique de concurrence. Sur ce dernier point, le Conseil aurait dû davantage conserver et exercer ses initiatives, la Commission ne devant être qu'un exécutif, sans doute doué de pouvoirs d'appréciation assez larges mais ne pouvant, comme c'est le cas présentement, être à la fois le pouvoir qui établit, réglemente, recherche, constate, instruit et sanctionne les infractions éventuelles, sans que les personnes intéressées puissent jouir de la garantie des droits de défense normaux puisque les procédures d'application des articles 85 et 86 à des cas particuliers, sont administratives.

Cependant, le bilan de l'application de ces arti-

cles est substantiel, notamment pour ce qui concerne les conventions de distribution exclusive dites verticales, les plus importantes en nombre.

Les conventions de cette nature qui cloisonnent le Marché Commun (c'est-à-dire qui réservent à l'importateur une protection territoriale absolue à l'égard d'autres importateurs) paraissent non seulement être visées par l'interdiction de l'article 85, parag. 1, mais encore ne pouvoir que très rarement bénéficier de la dérogation prévue à l'article 85, parag. 8 (10 et 11). La Cour de justice (10) est formelle : « Marché Commun » est synonyme de « marché unique », toute mesure de séparation ou de partition des marchés est suspecte (12).

Partant de ces principes, le Conseil a donné à la Commission les pouvoirs nécessaires qui lui permettront de promulguer, dans les semaines qui viennent, un règlement portant exemption, au titre de l'article 85, parag. 3, par catégories de contrats et de pratiques concertées : ce texte très attendu par le monde des affaires, constituera le catalogue des restrictions de concurrence qui seront décidées comme compatibles ou au contraire incompatibles avec les règles du Traité (13).

La politique de concurrence aura ainsi franchi un grand pas dans le domaine de la pratique quotidienne des affaires : pour le passé, la situation de plusieurs milliers d'accords se trouvera soit régularisée, soit clarifiée ; pour l'avenir, on saura lorsqu'on conclura un contrat, quelle sera la mesure exacte du droit communautaire. La Commission se trouvera ainsi déchargée de cas mineurs : elle pourra davantage se consacrer aux affaires importantes. Elle pourra également accroître le rôle de conseil officieux, précieux et efficace que ses services assument quotidiennement et qui doit être très largement porté à son crédit.

\*  
\*\*

Mais le bilan ne serait pas complet, s'il n'était tenu compte de l'action propre des Etats et des chefs d'entreprises.

(10) Cf. Arrêt Cour de Justice C.E.E., 13 juillet 1966 : Aff. 56/64 et 68/64 Consten Grundig c/Comm. C.E.E.

(11) Décision de la Commission du 23 septembre 1964 : Aff. Consten Grundig. J.O.C.E., 161, 20 octobre 1964.

(12) Discours prononcé le 25 juin 1966, par M. Von der GROEBEN, au Petersberg.

(13) Ce règlement de la Commission en date du 22 mars 1967 qui porte le n° 67/67 et qui prendra effet le 1<sup>er</sup> mai 1967, vient d'être publié au J.O.C.E.E. du 25-3-1967.

(9) Règlement n° 17 du Conseil du 6 février 1962. J.O.C.E. n° 13, du 21 février 1962.

Plus on s'avance dans la période transitoire, plus les Etats, leurs gouvernements, leurs parlements, leurs administrations et leurs tribunaux se montrent en principe, soucieux de respecter, en droit interne, les normes communautaires.

On peut citer, par exemple, pour la France :

— La loi du 2 juillet 1963, complétant la réglementation économique française, en introduisant la répression du délit d'exploitation abusive de position dominante.

— La loi du 23 juillet 1966, sur les sociétés commerciales dont, il est vrai, certaines des dispositions ne paraissent pas être en conformité totale à l'harmonisation prévue ; mais ne faut-il pas laisser quelque marge aux négociateurs ?

— Certains avis de la Commission Technique des Ententes et des Positions dominantes.

Même nos juridictions, qui avaient marqué, à l'origine, une certaine réserve, pratiquent le renvoi à l'interprétation préjudicielle de la Cour de justice, par application de l'article 177 du Traité (14) ; elles viennent de décider, d'une part, le caractère d'ordre public en droit français de l'article 85 (15), d'autre part, que l'interdiction de l'article 85, parag. 1 ne s'applique pas, de plano, à un contrat de distribution exclusive ne comportant pas de protection territoriale absolue de clientèle, au profit de concessionnaire importateur (16). On notera, au passage, le décalage certain entre cette position de la Cour d'appel de Paris et celle de la Commission qui n'admettrait une telle convention qu'à titre de dérogation accordée, il est vrai, par voie réglementaire et par groupe d'accords, par application de l'article 85, parag. 3.

Il est très vraisemblable que la démarche des Autorités françaises doit se rencontrer dans tous les Etats membres.

De leur côté, les chefs d'entreprise, dans leur ensemble, ont rapidement assimilé cette politique communautaire et les conventions qu'ils nouent quotidiennement en tiennent compte : ce n'est

pas là le moindre aspect de l'incidence effective qu'elle a sur la vie actuelle des affaires.

\*\*

Ainsi brièvement présentée, la mise en œuvre de la politique communautaire de la concurrence apparaît comme une gigantesque tâche qui a été abordée avec méthode et précaution. Les principaux mécanismes sont maintenant en place, les options sont prises, les questions essentielles paraissent tranchées ou, en tout cas, elles sont très près de l'être.

On doit également admirer la considérable construction juridique réalisée par la Cour de justice des Communautés Européennes, par le sobre moyen de cinq arrêts de principe (17) ayant donné lieu, il est vrai, à d'importants débats (18).

Mais, comme dans toute œuvre, cette politique présente des inconvénients : les concertations nombreuses de la Communauté, des Etats membres et des milieux d'affaires devraient permettre l'élimination des mesures critiquables.

Parmi celles-ci, on pourrait citer :

— le transfert à la Commission, par le Conseil, de la plénitude d'appréciation de la politique de concurrence applicable aux entreprises ;

— des régimes spéciaux, tels que celui de l'agriculture, dont certaines discriminations en faveur des groupements de producteurs ne paraissent pas répondre à la politique dégagée ci-dessus ;

— la situation incommode dans laquelle se trouvent des entreprises poursuivies, en raison du caractère administratif des procédures d'application des articles 85 et 86.

(17) Arrêts du 6 avril 1962 : Aff. Robert Bosch, 30 juin 1966 (2 arrêts) gouvernement italien c/Conseil C.E.E. et interprétation *Machinenbau Ulm* c/Sté La Technique Minière, 13 juillet 1966, *Grundig Consten*, précité.

(18) Le 15 mars 1967 la Cour de justice a rendu un arrêt montrant son souci de protéger les droits des entreprises : elle a annulé une décision provisoire de la Commission communiquant aux auteurs d'un accord notifié qu'elle considérait cet accord comme tombant sous les interdictions de l'article 85-1 et ne pouvant bénéficier de l'exemption de l'article 85-3. L'arrêt a considéré qu'une telle injonction était une décision de la Commission soumise au contrôle de la Cour de Justice et l'annulation a été prononcée en raison de ce que cette décision n'était pas motivée à suffisance pour permettre également le contrôle de la Cour de Justice et de tous les intéressés sur la correcte application du Traité. (Affaires jointes n° 8 à 11/67 - Accord Noordwejk - N C A - inédit).

(14) Cour de Paris, 1<sup>re</sup> Ch., présidée par M. le Premier Président A. TOUFFAIT. Aff. : *Machinenbau Ulm GmbH* c. Sté La Technique Minière.

(15) Même juridiction : arrêt du 22 février 1967, inédit.

(16) Même juridiction : arrêt du 22 février 1967, arrêt rendu après interprétation de la Cour de Justice des C.E. *Machinenbau Ulm* c/Sté Technique Minière, inédit.

On constate que ces lacunes devraient être comblées au niveau du Conseil.

Dès à présent, les Autorités communautaires font preuve de la plus grande prudence quant à l'usage du pouvoir discrétionnaire quasiment absolu dont elles jouissent (notamment pour l'application des articles 85 et 86). A ce sujet, exprimons le souhait que la mise en œuvre de ces articles tienne le plus grand compte des éléments extérieurs aux entreprises qui faussent ou qui sont susceptibles de fausser la concurrence, sur le Marché Commun ; il est évident que les effets d'une restriction de

concurrence, organisée par concert entre entreprises, ne peut s'apprécier sainement que dans la mesure où le marché relevant n'est pas influencé directement ou indirectement par des actions émanant d'agents extérieurs à ces entreprises : en fait, les règles de concurrence applicables aux entreprises ne sauraient sortir leur plein et entier effet qu'au moment où législation et politique économiques des Etats membres seront totalement harmonisées.

Ce sera l'œuvre de la décennie qui s'ouvre.

# BILAN ET PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS

Jacques DOUSSET

Chef de Division, Assistant du Directeur Général des Transports  
de la Commission de la Communauté Economique Européenne

L'ACTION communautaire peut mettre à son actif de brillants succès, tels que l'union douanière et la politique agricole commune. Elle fait aussi apparaître de graves lacunes parmi lesquelles on entend souvent citer la politique commune des transports.

Le dixième anniversaire de la signature du Traité de Rome constitue une excellente occasion de s'interroger sur le développement de cette politique commune des transports, sur ses déboires passés et sur les perspectives d'avenir.

\*\*

Y a-t-il vraiment échec dans ce domaine et, si tel est le cas, pour quelles raisons ?

Pas plus que le succès, l'échec n'est une valeur absolue : il se mesure aux résultats obtenus par rapport aux difficultés rencontrées et, en outre, dans le cas qui nous occupe, au degré de réalisation et de mise en application des dispositions du Traité de Rome. C'est avec cette approche qu'il nous faut aborder la question posée.

L'importance des transports pour la réalisation du Marché Commun et de l'intégration européenne n'a été sous-estimée par personne. Le fait que les auteurs du Traité de Rome aient élevé les trans-

ports au rang des activités qui doivent faire l'objet d'une politique commune en est une première preuve. Il est évident que les transports constituent une des conditions de la libre circulation des personnes, des produits et des services. Les effets de l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives pourraient être sérieusement affectés, voire neutralisés, par des tarifs de transports discriminatoires. La saine concurrence qui doit s'instaurer au sein du Marché Commun pourrait être faussée par des politiques tarifaires de transport divergentes et anti-économiques. Il n'est guère d'objectifs du Traité qui ne mettent plus ou moins en cause les transports, et la politique économique générale de la Communauté n'est pas concevable sans une politique commune dans le domaine des transports. Mais affirmer la nécessité d'une politique commune des transports ne signifie pas en donner une définition, et on sait que les auteurs du Traité n'ont pas pu aller sensiblement au-delà de cette affirmation. Le Traité n'indique ni le contenu, ni même l'orientation de cette politique commune. Il ne donne d'échéances que pour des dispositions mineures, se contentant de fixer la procédure à observer pour l'adoption des mesures de la politique commune des

transports. Respecter le Traité en la matière apparaissait comme une tâche à la fois aisée et ardue : aisée en ce qui concerne la procédure et les délais mais ardue quant au fond puisqu'il s'agissait de compléter le Traité dans un domaine dont tous les spécialistes connaissaient les difficultés.

Après avoir consacré deux années à une étude approfondie de la situation existant dans les Etats membres, la Commission a pris l'initiative de proposer une définition de la politique commune des transports puis un programme de mesures pour réaliser cette politique commune : tel a été l'objet du Mémorandum sur l'orientation de la politique commune des transports paru en 1961 (1) et du programme d'action en matière de politique commune des transports paru en 1962 (2).

Trois principes caractérisent l'orientation que la Commission proposait de donner ainsi à la politique commune des transports :

— Les frontières économiques entre les Etats membres doivent également être abolies pour les transports. Il faut organiser un marché des transports à l'échelle de la Communauté.

— Le marché des transports qui sera ainsi instauré devra être aussi concurrentiel que le permettront les « aspects spéciaux » des transports.

— Les transports doivent être mis en mesure de fonctionner au moindre coût global pour la collectivité et de répondre aux besoins des différents agents économiques dans toutes les régions de la Communauté.

Pour atteindre ces objectifs, la Commission estimait que des mesures devraient être prises dans quatre domaines : l'accès du marché, les prix et les tarifs, les conditions de concurrence et les infrastructures. Elle énumérait ces mesures et indiquait le calendrier selon lequel elles devraient pouvoir être appliquées.

Sans être révolutionnaires, ces idées représentaient pourtant une prise de position nette dans le débat qui, depuis plusieurs années, s'était instauré, non sans beaucoup de passion et certains parti-pris, sur la future politique commune des transports. Dans l'ensemble, elles ont été favorablement accueillies tant auprès des autres institutions de la Communauté, Comité économique et social, Parlement européen, Conseil, que par tous les milieux inté-

ressés, économistes, transporteurs, syndicalistes et usagers.

Aucun acte formel du Conseil n'a sanctionné les deux documents de 1961 et 1962, si bien qu'on ne peut dire qu'ils aient été explicitement approuvés par le Conseil. Cependant, on s'accorde généralement à les considérer comme constituant les bases de départ de la politique commune des transports et on a pris l'habitude de s'y référer — en leur donnant d'ailleurs des interprétations qui ne sont pas toujours concordantes.

\*\*  
\*\*

Il y avait donc lieu de passer à la phase de réalisation. A cet effet, la Commission a présenté en 1963 un ensemble de propositions complété en 1964 par d'autres propositions visant à mettre en application les idées exprimées dans les deux premiers documents.

C'est alors qu'ont commencé les véritables difficultés, ce dont on ne saurait s'étonner car les représentants des Etats membres se trouvaient maintenant confrontés à des mesures concrètes susceptibles de bouleverser considérablement leurs systèmes de transport. Aussi se sont-ils engagés avec beaucoup de prudence et d'hésitation dans la voie des discussions et de l'adoption des mesures proposées.

Il serait fastidieux de retracer, même sommairement, ces discussions qui, pour ceux qui y ont participé, ont pu sembler souvent décourageantes, mais qui ont eu le mérite de mieux faire apparaître les difficultés de la tâche entreprise. Venons-en tout de suite à l'examen de la situation actuelle.

Sur le plan général, le Conseil a pris dès le début une mesure importante : il a instauré une procédure de communication et de consultation préalables pour toutes les dispositions que les Etats membres ont l'intention de prendre en matière de transport et qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur la politique commune des transports (3). Tous les projets de cette nature sont envoyés à la Commission qui, si elle le juge nécessaire ou si un Etat membre le demande, procède à une consultation communautaire et qui, en tous cas, adresse un avis ou une recommandation à l'Etat membre intéressé. Cette décision a été très régulièrement appliquée par tous les Etats membres et a donné de bons

(1) Mémorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports, du 10 avril 1961.

(2) Programme d'action en matière de politique commune des transports, du 23 mai 1962.

(3) Décision du Conseil instituant une procédure d'examen et de consultation préalables pour certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives envisagées par les Etats membres dans le domaine des transports (J. O. C.E.E., n° 23 du 3-4-1962).

résultats, car elle a donné l'habitude aux Etats membres d'orienter le développement de leur politique nationale de transport dans l'optique de la future politique commune des transports et de se considérer comme les partenaires d'une même œuvre communautaire. C'est ainsi que, depuis le

début de l'année 1967, il a été procédé à huit consultations en application de cette décision.

Le sort fait aux autres propositions présentées par la Commission a été très variable et il n'est pas toujours facile de comprendre pourquoi les unes ont été acceptées tandis que d'autres ont été rejetées.

### L'ACCES AU MARCHÉ

L'application dans les transports des principes de la libre circulation des personnes et des services soulève des problèmes nombreux et complexes en raison des régimes fortement restrictifs qui existent généralement dans les Etats membres en matière de transports.

La libre circulation des personnes comprend la libre circulation des travailleurs et le droit d'établissement. La libre circulation des travailleurs n'a pas rencontré d'objections sérieuses et le règlement relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté de 1964 (4) a été appliqué dans les transports terrestres comme dans les autres activités : les quelques discriminations qui subsistaient dans les transports par voie maritime et aérienne sont en voie d'élimination. Quant au droit d'établissement, il a fait l'objet du programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement arrêté par le Conseil en 1961 (5). Ce programme concerne également les transports et prévoit que les restrictions à la liberté d'établissement pour les entreprises de transport devront être éliminées avant la fin de 1967.

Les véritables difficultés se sont présentées en ce qui concerne la libre circulation des services. Le Traité a d'ailleurs lui-même prévu qu'en cette matière les transports échapperaient au régime général et seraient soumis à des dispositions spécifiques (6).

Le secteur le plus névralgique est celui des transports routiers, car c'est celui où les réglementations nationales en vigueur sont les plus restrictives. C'est

pourquoi les premières propositions présentées par la Commission ont concerné ce secteur. Après avoir pris, en 1962, une première directive (7) établissant des règles communes pour certains transports routiers internationaux très spécialisés ou intéressant les régions frontalières, le Conseil a adopté, en 1965, une seconde directive (8) réalisant l'uniformisation des règles relatives aux autorisations pour les transports de marchandises par route entre les Etats membres. Il s'agit là de dispositions relativement secondaires par rapport à une troisième proposition, présentée par la Commission, et d'une portée économique beaucoup plus grande : l'abolition du système actuel des accords bilatéraux et leur remplacement progressif par l'institution d'un contingent communautaire comportant des autorisations valables sur tout le territoire de la Communauté et dont le volume serait régulièrement adapté aux besoins réels. Le Conseil n'a pas complètement suivi la Commission : il a entendu maintenir, au moins provisoirement, les contingents bilatéraux mais il a accepté d'instituer, à titre expérimental, un contingent communautaire analogue à celui proposé par la Commission, en laissant d'ailleurs entendre que si l'expérience se révélait concluante, on pourrait alors envisager une extension du contingent communautaire au détriment des contingents bilatéraux. Cependant, le Conseil a subordonné la mise en vigueur du règlement auquel il avait ainsi donné son assentiment à la réalisation d'un accord sur les autres mesures visant à l'organisation du marché des transports et, en particulier, sur la réglementation tarifaire.

(4) Règlement n° 38/64/C.E.E.S. du Conseil, du 25 mars 1964, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (J. O./C.E.E. n° 62 du 17-4-1964).

(5) Programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement (J. O./C.E.E. n° 2 du 15-1-1962).

(6) L'article 61, paragraphe premier, du Traité de Rome, dispose en effet que « la libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre relatif aux transports ». Ce titre fait l'objet des articles 74 à 84 du Traité.

(7) Première directive du Conseil du 24-7-1962 relative à l'établissement de certaines règles communes pour les transports internationaux — transports de marchandises par route pour compte d'autrui (J. O./C.E.E. n° 70 du 6-8-1962).

(8) Directive du Conseil du 13-5-1965 concernant l'uniformisation de certaines règles relatives aux autorisations pour les transports de marchandises par routes entre les Etats membres (J. O./C.E.E. n° 88 du 24-5-1965).



En ce qui concerne les transports routiers de voyageurs, le Conseil a adopté en 1966 un règlement (9) qui introduit des règles communes et une libéralisation appréciable pour les transports occasionnels et de tourisme.

Ainsi, certains résultats se trouvent acquis dans ce domaine de l'accès au marché mais, d'une part, le règlement instituant un contingent communautaire n'est pas encore adopté formellement et, d'autre part, beaucoup de questions importantes

restent à régler, par exemple celle du contrôle de la capacité de transports tant en trafic national qu'en trafic international. Or la solution qui sera retenue à cet égard sera déterminante pour l'orientation à longue échéance de la politique commune, non seulement pour les seuls transports routiers mais encore pour l'ensemble des transports, étant donné les conséquences qu'elle ne manquera pas d'avoir pour les concurrents de ce mode de transport.

### L'HARMONISATION DES CONDITIONS DE CONCURRENCE

Une des principales difficultés auxquelles se sont toujours heurtés les efforts faits par les pouvoirs publics pour organiser les transports réside dans l'hétérogénéité des situations dans lesquelles se trouvent placés les différents modes de transport qui sont appelés à entrer en concurrence. Cette hétérogénéité est si grande qu'on a pu, à tort ou à raison, parler des « aspects spéciaux » des transports, notion qui a été retenue par le Traité lui-même. Ces « aspects spéciaux » tiennent non seulement à une diversité structurelle profonde (par exemple, le monolithisme des chemins de fer en face de l'atomisation des entreprises routières et de navigation intérieure), mais encore à des régimes administratifs et juridiques très différents : entreprises d'Etat ou nationalisées et entreprises privées, tarifications imposées et liberté des prix, obligation de service public et liberté d'exploitation, etc... Pour permettre l'introduction dans les transports d'un régime plus concurrentiel, la Commission a estimé indispensable d'éliminer progressivement ou de neutraliser ces « aspects spéciaux », de façon

que les différentes sortes de transport se trouvent placées, au départ, dans des situations de concurrence aussi comparables que possible.

Tel a été l'objet d'une proposition de décision visant à l'harmonisation des conditions de concurrence qui, en 1965, a été adoptée par le Conseil presque intégralement (10). Il s'agit d'une décision-cadre en ce sens que, pour qu'elle produise ses effets, devront intervenir des dispositions d'application qui sont actuellement en préparation. Néanmoins, la portée de cette décision est considérable, car elle touche à des matières aussi diverses et délicates que la fiscalité, les conditions sociales et les régimes juridique et financier des chemins de fer. Cette décision peut être considérée comme la première mesure importante de la politique commune des transports et son adoption par le Conseil signifie pour les Etats membres une option sur l'orientation future de cette politique commune — ce qui est d'ailleurs conforme à la position que la Commission avait préconisée dans les deux premiers documents de 1961 et 1962.

### LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Les entreprises de transport se trouvent à l'égard de leurs infrastructures dans une situation très particulière puisqu'elles les utilisent sans en être propriétaires et que les décisions concernant l'entretien et le développement de ces infrastructures

appartiennent aux pouvoirs publics. Les priorités données par ceux-ci à telle ou telle infrastructure conditionnent à long terme l'équilibre entre les modes de transport.

Deux problèmes se posent donc en matière d'in-

(9) Règlement n° 117/66/C.E.E. du Conseil du 28-7-1966 concernant l'introduction de règles communes pour les transports internationaux de voyageurs par route effectués par autocars et par autobus (J. O./C.E.E. n° 147 du 9-8-1966).

(10) Décision du Conseil du 13-5-1965 relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (J.O./C.E.E. n° 88 du 24-5-1965).

frastructure : l'imputation des frais d'infrastructure et la coordination des investissements d'infrastructure.

Pour assurer la coordination des investissements, la Commission a proposé une action à long terme dont la première étape serait constituée par une coordination des politiques nationales. Le Conseil n'est pas allé aussi loin ; il s'est contenté d'instaurer une procédure de consultation aux termes de laquelle tous les projets nationaux portant sur des investissements d'intérêt communautaire devront être communiqués à la Commission et pourront faire l'objet d'une consultation entre les six Etats membres (11). C'est un premier pas sur la voie d'une coordination des investissements à l'échelon de la Communauté ; les progrès ultérieurs dépendront de la façon dont cette procédure sera effectivement appliquée.

Parvenir à une imputation équitable des charges d'infrastructure est une des conditions d'une concurrence équilibrée entre les modes de trans-

ports. Mais cet objectif soulève des problèmes d'une extrême complexité. Le Conseil a fait preuve en cette matière d'une certaine hardiesse en adoptant deux décisions (12) qui ont pour objet la réalisation d'une vaste enquête destinée à faire apparaître d'abord le coût global des infrastructures de transport puis la ventilation de ces coûts entre les modes de transport. Sur la base des résultats de cette enquête — qui est actuellement en cours — il sera ensuite possible de rechercher des méthodes valables d'imputation des charges d'infrastructure et enfin de déterminer les moyens les plus corrects au point de vue économique de « tarifier » et de « facturer » aux différents utilisateurs l'usage des infrastructures. Il s'agit là d'une entreprise de longue haleine dont les premières conséquences pratiques ne pourront pas être tirées avant plusieurs années, mais qui pourrait alors avoir une influence décisive sur l'équilibre du marché des transports.

### LA REGLEMENTATION TARIFAIRE

Les plus grandes difficultés se sont présentées dans le domaine de la réglementation tarifaire, ce qui est normal étant donné, d'une part, que c'est dans ce domaine que les situations sont les plus diverses tant entre les Etats membres qu'à l'intérieur d'un même pays et, d'autre part, que le choix d'un régime est déterminant pour l'orientation de la politique commune des transports.

La première action de la Communauté dans ce domaine a consisté dans la suppression des discriminations tarifaires, c'est-à-dire des tarifs de transport différents en raison du pays d'origine ou de destination des produits transportés. Le règlement (13) qui a été pris à cet effet en 1960 a permis d'éliminer ainsi un nombre important de pratiques discriminatoires. D'autre part, la Commission a

appliqué l'article 80 du Traité qui interdit, sauf cas exceptionnels, les tarifs de soutien. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1966 131 tarifs de soutien ont été supprimés ou modifiés. En dépit des modifications parfois importantes qui ont été ainsi apportées dans les situations tarifaires, les Etats membres ont dans l'ensemble appliqué effectivement ces dispositions et ont même accepté d'aller au-delà des strictes prescriptions du Traité dans le cadre d'une « action commune » préconisée par la Commission en attendant qu'un règlement ultérieur puisse compléter l'action anti-discriminatoire.

Toutefois, la suppression des discriminations et des soutiens ne constitue en quelque sorte que l'aspect négatif de la politique des prix dans le domaine des transports. Pour aboutir à une véritable politique commune, il est nécessaire que la formation des tarifs obéisse à des règles communes dans le cadre d'une même réglementation.

C'est pourquoi la Commission avait proposé l'instauration d'un système de tarification à fourchettes

(11) Décision du Conseil du 28-2-1966 instituant une procédure de consultation en matière d'investissements d'infrastructure de transport (J. O./C.E.E., n° 42 du 8-3-1966).

(12) Décision du Conseil du 22-6-1964 relative à l'organisation d'une enquête sur les coûts des infrastructures servant aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (J. O./C.E.E., n° 102 du 29-6-1964).

— Décision du Conseil du 13-5-1965 portant application de l'article 4 de la décision précédente (J. O./C.E.E., n° 88 du 24-5-1965).

(13) Règlement n° 11 du Conseil du 27-6-1960, concernant la suppression de discriminations en matière des prix et conditions de transport, prise en exécution de l'article 79, § 3 du Traité C.E.E. (J. O./C.E.E., n° 52 du 16-8-1960).

obligatoire pour tous les modes de transport, tant en trafic national qu'en trafic international. Cette proposition a été bien accueillie par cinq Etats membres mais s'est heurtée au veto du sixième.

Pour sortir de cette impasse, on a imaginé un système plus complexe et plus souple que celui proposé par la Commission, qui a fait l'objet d'un accord du Conseil le 22 juin 1965. Les traits essentiels de cet accord sont les suivants :

— comme la Commission l'avait indiqué dans ses premiers documents, est réaffirmée la nécessité de replacer la réglementation tarifaire dans le cadre d'une action d'ensemble portant sur les autres domaines, tels que la réglementation des ententes et le contrôle de la capacité. Mais, pour ces autres actions, les délais prévus sont relativement larges et la priorité continue à être donnée à la réglementation tarifaire ;

— en matière tarifaire, on se contente de définir un régime transitoire qui se divise en deux étapes, la première concernant seulement les transports entre les Etats membres et la deuxième intéressant tous les transports.

La grande innovation consiste à introduire, à côté de la tarification à fourchettes obligatoire, un système de tarification à fourchettes de référence. Cette nouvelle tarification ne s'appliquera d'abord qu'aux transports internationaux par voie navigable, mais pourra ensuite être étendue à une partie des trafics des deux autres modes de transport tant nationaux qu'internationaux.

Cette formule a le mérite de concilier des exigences opposées, mais elle soulève le délicat problème de coexistence entre les deux systèmes au niveau des mesures d'application. On s'en est aperçu quand le Conseil a entrepris la discussion de la proposition que la Commission lui avait soumis pour traduire en termes de règlement l'accord du 22 juin 1965. On a constaté que les Etats membres interprétaient cet accord de façons fort différentes et pratiquement inconciliables. Les désaccords se sont cristallisés sur les moyens à prévoir pour éviter les risques de concurrence anti-économique, c'est-à-dire l'abus des positions dominantes et surtout la concurrence ruineuse : pour les uns, ces moyens ne peuvent être que tarifaires (tarifs maxima et minima) ; pour les autres, de telles limitations à la liberté tarifaire sont inacceptables et il faut trouver des moyens dans les autres domaines, notamment dans celui de l'accès au marché par une réglementation de la capacité.

On s'est donc à nouveau trouvé dans l'impasse, ce que le Conseil a constaté lors de sa session des 19 et 20 octobre 1966. Il a alors adopté une résolution qui propose de rechercher une solution aux désaccords qui se sont manifestés en matière tarifaire par la mise en œuvre accélérée de l'harmonisation des conditions de concurrence et la réglementation de la capacité.

A la suite de cette résolution, la Commission a transmis au Conseil une communication (14) dans laquelle elle expose les possibilités qui existent, à son avis, de surmonter les divergences de vue actuelles. Elle propose un programme de mesures qui tient compte des positions exprimées par le Conseil dans sa dernière résolution et dont l'adoption permettrait de parvenir à une organisation commune du marché des transports qui, tout en demeurant dans la ligne de l'orientation définie à l'origine, répondrait aux préoccupations qui se sont tour à tour manifestées au cours des discussions.

\*\*\*

Telle est la situation actuelle. Certes, il n'y a pas encore de politique commune des transports mais il serait inexact de prétendre que rien n'a été fait : douze mesures ont déjà été prises (règlements, décisions, directives), une dizaine de propositions se trouvent actuellement sur la table du Conseil et sont en cours d'examen devant les instances compétentes ; d'autres propositions fort importantes vont bientôt venir les compléter ; et surtout des discussions très approfondies ont eu lieu qui ont permis de faire apparaître les principales difficultés et les positions des Etats membres à l'égard des problèmes qui se posent.

Si l'on veut s'interroger sur les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible d'avancer plus vite, on doit faire une distinction entre les obstacles de caractère technique et ceux qui ont une signification plus politique.

Il ne fait pas de doute que les transports constituent un secteur où l'intervention des pouvoirs publics s'est toujours exercée et que, cependant, il a toujours été très difficile de réglementer. La complexité des réglementations nationales existantes en fournit la preuve. Alors que ces réglementations ont rarement permis d'atteindre les objectifs qui étaient poursuivis, il ne faut pas s'étonner

(14) Communication de la Commission au Conseil du 10 février 1967 sur « le développement de la politique commune des transports à la suite de la résolution du Conseil du 20 octobre 1966 ».

que l'instauration d'une organisation satisfaisante des transports pour l'ensemble de la Communauté s'avère une entreprise des plus difficiles.

Des critiques ont été adressées aux institutions de la Communauté sur la façon dont elles ont mené leur action dans ce domaine. Comme il a été déjà indiqué, l'orientation d'ensemble proposée par la Commission a été généralement bien accueillie. Mais on a pu regretter que cette « définition » de la politique commune des transports n'ait pas été sanctionnée par un acte formel du Conseil. De ce fait, on peut dire que la lacune contenue à cet égard dans le Traité de Rome n'a pas été comblée et qu'il n'existe pas une véritable définition de la politique commune des transports.

En entrant davantage dans les détails, on a pu reprocher à la Commission l'espèce de priorité que, dans ses propositions, elle avait paru donner à la réglementation tarifaire. Il semble en effet que si la proposition tendant à l'instauration d'une tarification à fourchettes obligatoire avait été adoptée (ce qui a failli être le cas puisque cinq des six Etats membres l'avaient acceptée), la réglementation tarifaire aurait joué un rôle déterminant et que les autres réglementations, notamment celle relative à l'accès au marché, auraient présenté une importance secondaire. Mais, au point de vue économique, une telle situation n'aurait rien eu d'anormal : si une certaine intervention des pouvoirs publics est jugée nécessaire pour le bon fonctionnement d'un marché concurrentiel, il est raisonnable de prévoir que cette intervention se fasse sur les prix et non pas par le moyen de limitations quantitatives. D'ailleurs, la priorité donnée à la réglementation tarifaire résultait de l'accord du Conseil du 22 juin 1965 qui, nous l'avons vu, tout en réaffirmant la nécessité d'agir dans les autres domaines et notamment dans celui du contrôle de la capacité, assignait à ces autres actions des délais assez larges. Au reste, les nombreuses discussions qui ont eu lieu sur toutes les propositions de la Commission ont fait apparaître qu'il n'y a pas une solution

qui s'impose mais qu'on peut choisir entre plusieurs solutions techniquement et économiquement valables.

Ce n'est donc pas dans les options qui ont été proposées que réside le motif principal du retard pris par la politique commune des transports. La raison essentielle en est l'absence de volonté politique que l'on a constatée à l'égard de l'instauration d'une politique commune. Il suffit pour s'en persuader de se référer à ce qui s'est passé pour la politique agricole commune dans laquelle les problèmes à résoudre étaient au moins aussi considérables mais qui a pu être réalisée grâce à une volonté politique soutenue par la pression des opinions publiques.

Un tel phénomène ne s'est pas encore manifesté en ce qui concerne la politique commune des transports. Toutefois, les institutions de la Communauté, notamment la Commission et le Conseil, ont de plus en plus conscience de la nécessité d'aboutir rapidement à des résultats concrets dans ce domaine. Il serait difficilement tolérable que le Marché Commun des produits industriels et agricoles soit complètement réalisé au 1<sup>er</sup> juillet 1968 sans qu'à cette date les mesures essentielles de la politique commune des transports n'aient pas été prises. D'autre part, le Traité de Rome, même s'il s'est montré particulièrement discret en la matière, a tout de même prescrit que les règles communes aux transports internationaux devaient être arrêtées avant la fin de la période de transition. Ces deux échéances impératives peuvent suffire pour décider le Conseil à s'occuper sérieusement des transports au cours des prochains mois. Les positions des Etats membres sur les points les plus importants se sont rapprochés, toutes les propositions sont à la veille d'être présentées. Rien ne devrait donc s'opposer à ce que les règlements qui feront entrer dans les faits la politique commune des transports soient pris avant la date fatidique du 1<sup>er</sup> juillet 1968.

# LA TECHNIQUE COMMUNAUTAIRE D'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS

## L'ARTICLE 100

Jacques MEGRET

Maître des requêtes au Conseil d'Etat  
Jurisconsulte des Conseils des Communautés européennes.

*Cette étude n'a pas pour but de recenser les matières qui ont déjà fait ou feront l'objet d'une harmonisation au sein de la Communauté et des problèmes qui de ce fait se sont posés et ont été réglés — c'est le propos de l'article de M. Daniel Vignes — mais d'examiner les divers aspects d'une technique normative communautaire particulière, celle de l'article 100 du Traité instituant la C.E.E. qui est à la base de cette harmonisation.*

1. — Il n'est sans doute pas inutile de dire auparavant un mot de la place des problèmes d'harmonisation dans le stade actuel de réalisation des objectifs du Traité de Rome afin de situer leur ordre de grandeur et, par conséquent, l'importance qu'il convient de leur attacher.

Le développement du commerce international est, d'une manière général, subordonné non seulement à l'élimination des dispositions législatives ou réglementaires et des pratiques administratives dont l'objet direct est de limiter ou de restreindre ce commerce. Il dépend aussi de l'aménagement de dispositions dont l'objet propre n'est pas de faire obstacle aux échanges, mais dont les divergences d'un pays à l'autre contribuent puissamment au cloisonnement des marchés, et cela d'une manière souvent en quelque sorte gratuite. Les dangers de cette situation ont été aperçus depuis longtemps déjà. Des efforts ont été tentés sur le plan du droit international pour en atténuer l'effet soit par l'adoption de conventions relatives au règlement des difficultés que pose cette disharmonie, soit par la mise en œuvre de la technique de

la loi uniforme, soit enfin par la création, dans certains cas, d'un véritable droit conventionnel.

Le Traité de Rome dont la finalité est de substituer aux six Etats membres une aire économique unique, se devait à fortiori de se préoccuper de l'ensemble de ces problèmes. Aussi, a-t-il prévu non seulement l'élimination des dispositions qui font directement obstacle à l'établissement du marché unique, c'est-à-dire à la libre circulation des marchandises, à la libre circulation des hommes et à leur libre établissement, à la libre circulation des services et des capitaux, il s'est aussi préoccupé de l'élimination des disparités existant entre les législations nationales. Le rapprochement de celles-ci est l'un des objectifs du Traité énoncés dans son article 3. Il fait d'autre part l'objet d'un certain nombre d'articles spécifiques insérés dans les diverses parties du Traité et surtout des articles 100 à 102 qui constituent le chapitre III du Traité consacré aux règles communes.

L'importance de ces dispositions a cru au fur et à mesure de la réalisation des objectifs à la fois les plus concrets et les plus immédiats posés par la

création du Marché Commun, au fur et à mesure que les obstacles résultant de la disparité des législations nationales dans de très nombreux domaines apparaissent plus clairement par suite de l'élimination des entraves directes à la libre circulation. Actuellement on peut dire sans craindre d'être démenti que le rapprochement des législations est devenu l'un des problèmes majeurs de la Communauté, l'un de ceux qui conditionnent véritablement la réalisation du marché unique.

2. — C'est dire l'importance de disposer d'une technique appropriée à cet objectif.

Compte tenu de la structure institutionnelle de la C.E.E., le problème de la suppression des disparités législatives dans le Marché Commun pouvait être abordé de deux manières.

La première aurait consisté à utiliser le droit communautaire dans le sens fort du mot, c'est-à-dire celui qui s'impose directement et immédiatement sur le territoire des Etats membres sans passer par le relais des législations nationales. L'inconvénient de cette technique est qu'elle risque — si elle n'est pas conçue d'une manière strictement limitative, — d'élargir singulièrement la portée du droit communautaire directement applicable et de ruiner l'idée de rapprochement. Au surplus, elle conduirait à une sorte de dichotomie de chaque matière entre le droit communautaire applicable dans certains des aspects de celle-ci et les droits nationaux qui régiraient les autres.

Aussi pouvait-il apparaître approprié de préférer à cette formule celle qui aurait pour seul effet de contraindre les Etats membres à remodeler leurs législations dans un certain sens pour éliminer les disparités existant entre elles, sans affecter pour autant la compétence des Etats membres sur le plan normatif.

Les techniques d'harmonisation prévues par le Traité sont en fait au nombre de deux.

On notera tout d'abord que le Traité fait recours aux procédures classiques du droit international, celles-là mêmes qui ont été très brièvement rappelées plus haut. C'est en effet la solution envisagée par l'article 220. Il prévoit que les Gouvernements entreront « en négociations » pour régler un certain nombre de problèmes qu'il définit. Cette

référence aux pratiques habituelles dans les rapports internationaux est évidemment un peu surprenante dans le cadre d'un Traité qui crée et organise un système institutionnel particulier dont l'effet est précisément de permettre l'adoption, selon les règles propres, de normes applicables à l'ensemble des Etats membres.

Aussi bien, cette disposition, exceptionnelle quant à son contenu, l'est également quant à son champ d'application. Les autres dispositions du Traité peuvent en effet se ramener toutes à l'utilisation du système institutionnel communautaire. Mais un choix très net est fait. L'harmonisation dans sa quasi-totalité doit se faire par le remodelage des législations nationales et non par l'intervention d'un tronc commun communautaire sur lequel se grefferaient les systèmes nationaux. On peut même affirmer que c'est en vue de répondre à cet objectif que les auteurs des Traités ont prévu la directive qui « lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens » propres à l'atteindre. Le type même de la disposition prévoyant l'utilisation de la directive pour réaliser un objectif d'harmonisation est l'article 100. C'est d'ailleurs lui qui, dans le Traité de Rome, constitue vraiment la source de la politique générale d'harmonisation.

Cet article est ainsi conçu :

« Le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché Commun.

L'Assemblée et le Comité Economique et Social sont consultés sur les directives dont l'exécution comporterait, dans un ou plusieurs Etats membres, une modification de dispositions législatives. »

C'est lui qui fera l'objet des développements qui vont suivre.

\*\*\*

3. — La technique juridique prévue par l'article 100 doit être examinée de deux points de vue, quant aux conditions d'utilisation de cet article, et quant à la nature des actes qui peuvent être pris pour son application.

## I. — LES CONDITIONS DE L'UTILISATION DE L'ARTICLE 100

4. — Les conditions de forme dans lesquelles cet article peut être mis en œuvre sont sans intérêt pour l'objet de cette étude. Elles seront en conséquence laissées de côté. Par contre, quatre problèmes de fond qui conditionnent la mise en œuvre de l'article 100 doivent être examinés. Il s'agit de tenter tout d'abord de préciser quelles sont les dispositions législatives, réglementaires ou administratives visées par l'article 100, d'explicitier ensuite le but auquel doivent tendre les directives prises sur la base de cet article, en troisième lieu de caractériser la notion d'incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché Commun des dispositions législatives, réglementaires et administratives dont le rapprochement est envisagé, notion qui conditionne la mise en œuvre de l'article 100, et enfin de définir les rapports entre l'article 100 et les autres dispositions du Traité qui permettent une harmonisation.

## 1) DISPOSITIONS LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES VISÉES PAR L'ARTICLE 100

5. — Cette question peut être appréciée de trois points de vue qui paraissent être de nature à cerner d'une manière aussi satisfaisante que possible les traits des actes qui peuvent faire l'objet d'un rapprochement fondé sur cette disposition du Traité.

6. — Il a été tout d'abord soutenu que la rédaction utilisée, et plus précisément l'emploi des mots « dispositions législatives, réglementaires ou administratives », suppose l'existence dans les différents Etats membres d'une réglementation dans le secteur considéré. Il ne paraît guère utile de s'étendre longuement sur un problème dont il est superflu de souligner le caractère très théorique. Dans la mesure toutefois où il pourrait se trouver qu'une activité déterminée ne tombe pas dans un Etat membre sous le coup d'une réglementation spécifique ou générale, il serait erroné d'appliquer strictement et restrictivement les termes de l'article 100. En se référant aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives des Etats membres, les auteurs du Traité ont visé le régime juridique s'appliquant globalement, c'est-à-dire sur l'ensemble du territoire de la Communauté, à une matière déterminée. Par contre, pour pouvoir

tomber sous le coup de l'article 100, le régime juridique applicable à une matière déterminée doit comporter des disparités. Mais ces disparités peuvent résulter non pas seulement de législations divergentes, mais du fait que, par exemple, dans un ou plusieurs Etats membres une activité ne serait pas réglementée.

7. — En second lieu, l'idée a été avancée que la référence au Marché Commun contenue dans l'article 100, comme le caractère spécifique de la Communauté, devaient conduire à considérer que seules pouvaient faire l'objet d'une harmonisation les législations, réglementations ou pratiques administratives de nature économique. Cette affirmation est certainement erronée. Tout d'abord la rédaction utilisée elle-même amène à retenir l'acception la plus générale. En outre, bien que la notion de marché commun ne soit pas expressément définie dans le Traité de Rome et que le terme de « marché » fasse en premier lieu appel à la circulation des marchandises, le Marché Commun, tel que conçu par les articles liminaires du Traité, comporte un ensemble de mesures très diverses qui ne sont pas toutes économiques et dont aucune doit être négligée pour la réalisation du tout. Au surplus, on notera que, lorsqu'il est apparu dans le cadre des différentes actions spécifiquement prévues par le Traité en vue de la réalisation ou du fonctionnement du Marché Commun, qu'il y avait lieu de prévoir une harmonisation, un rapprochement ou une coordination des dispositions législatives, réglementaires ou administratives en vigueur dans les Etats membres, des dispositions ad hoc ont été prévues à cet effet. Il n'est donc pas possible de penser que l'article 100 aurait pour seul objet de reprendre globalement les mesures d'harmonisation envisagées secteur par secteur dans le Traité.

L'article 100, par sa place dans le Traité comme par son libellé, implique que son objet, sa ratio legis, est de s'appliquer à toutes les législations, réglementations ou pratiques, de quelque nature qu'elles soient, pourvu qu'elles comportent des disparités et qu'elles aient une incidence directe sur la réalisation ou le fonctionnement du marché commun (cf. infra).

2) LE RAPPROCHEMENT DES DISPOSITIONS  
LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES :  
BUT ET MOYEN

8. — L'objectif des directives prises sur la base de l'article 100 est d'assurer le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres. D'autres articles du Traité utilisent cependant les mots harmonisation, et coordination. Certains auteurs se sont efforcés d'opposer ces deux notions et de les différencier dans leur contenu. Nous sommes persuadés qu'une telle entreprise ne repose sur aucune base solide et qu'elle est complètement étrangère aux intentions des auteurs du Traité. Mais surtout elle est parfaitement inutile puisque, en admettant même que ces expressions aient une portée différente, que l'une soit plus contraignante que les autres par exemple, il n'en reste pas moins qu'en fait le degré d'harmonisation ou de rapprochement qui devra être atteint dans une matière déterminée, dépendra finalement non pas de la définition que l'on aura donnée aux mots « rapprochement » et « harmonisation », mais de la matière traitée elle-même, c'est-à-dire de ses nécessités propres.

9. — Tout ce qu'il est possible d'affirmer c'est que les termes utilisés, « rapprochement », « harmonisation », « coordination », montrent que l'objectif des auteurs du Traité et dès lors le but que les Institutions communautaires doivent atteindre dans une matière considérée n'est ni l'uniformisation, ni l'identité des normes applicables dans les Etats membres.

Ceci exclut-il que, dans certains cas d'espèce, les nécessités de la matière soient telles que l'opération de rapprochement, d'harmonisation ou de coordination conduise à une véritable unité de normes. Il ne le semble pas. En l'absence d'indications précises du Traité, le degré d'harmonisation ou de rapprochement à réaliser dans une matière déterminée ne peut qu'être conditionné par la nécessité de faire disparaître les obstacles à l'établissement du Marché Commun ou à son fonctionnement. Le rapprochement doit être opéré dans cette mesure, dans cette seule mesure mais dans toute cette mesure. C'est ainsi que l'harmonisation des listes de colorants utilisés dans l'alimentation humaine se traduira en fait par l'élaboration d'une liste des colorants acceptés par tous les Etats membres. Une autre solution conduirait en effet à perpétuer entre les Etats membres une entrave importante à la libre circulation des marchandises.

D'une manière générale, c'est-à-dire exception faite des cas d'une nature spéciale comme celui qui vient d'être cité, les considérations qui précèdent signifient plus simplement que l'étendue, la profondeur du rapprochement sera largement fonction de la volonté commune. Il est inutile d'insister sur la portée et l'intérêt de cette constatation.

10. — Enfin, il convient de souligner que le rapprochement des législations, réglementations et pratiques administratives est l'objectif, la finalité à poursuivre, et non pas l'objet des actes communautaires à intervenir. Cette observation a son prix, dans la mesure où elle montre que les conditions d'utilisation de l'article 100 ne créent pas l'obligation de limiter l'action des Institutions communautaires à l'utilisation du rapprochement des législations comme seul moyen de parvenir à ce rapprochement. Celui-ci peut être atteint partiellement, ou encore être complété ou renforcé par d'autres moyens.

C'est ainsi que dans le cas d'une réglementation comportant un système d'autorisations administratives (type législation sur les produits pharmaceutiques) le rapprochement peut comporter nécessairement la reconnaissance mutuelle des autorisations données dans les différents Etats membres.

3) INCIDENCE DIRECTE DES LÉGISLATIONS  
ET RÉGLEMENTATIONS À RAPPROCHER  
SUR LA RÉALISATION DU MARCHÉ COMMUN

11. — Les dispositions législatives, réglementaires et administratives à rapprocher doivent avoir « une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement du Marché Commun ».

Selon quel critère déterminer le caractère direct de l'incidence de la législation sur la réalisation ou le fonctionnement du Marché Commun ? On voit bien ce que les auteurs du Traité ont voulu dire et de quoi il s'agit. Il doit s'agir de législations, de réglementations ou de pratiques ayant un lien étroit avec la réalisation du Marché Commun, la conditionnant en quelque sorte. Mais il est difficile voire impossible d'être plus précis, en présence de la rédaction des termes de l'article 100. Dans ces conditions, on doit admettre : 1° que la marge d'appréciation discrétionnaire des Institutions sera inévitablement très grande ; 2° que le caractère de l'incidence devra être déterminé de cas en cas.

Il n'en reste pas moins que le lien entre les dispositions harmonisées et la réalisation du Marché Commun doit exister et revêtir une certaine force.



On notera d'ailleurs que cette appréciation est soumise au contrôle de la Cour de justice. Reste à savoir jusqu'où celle-ci accepterait de pousser son contrôle.

#### 4) PLACE DE L'ARTICLE 100 DANS LE TRAITÉ

12. — Les réflexions qui précèdent constituent dans une certaine mesure une réponse au problème qu'il faut maintenant examiner d'une manière systématique, celui du rapport entre l'article 100 et les autres dispositions du Traité autorisant l'harmonisation.

13. — Il n'est pas inutile de marquer tout d'abord qu'il n'y a pas nécessairement confusion, quant à leur contenu matériel, entre les directives fondées sur l'article 100 et celles qui peuvent reposer sur d'autres dispositions du Traité.

Les premières ont pour objet de supprimer les disparités des dispositions législatives, réglementaires ou administratives existantes en considération du fait que ces législations, réglementations et pratiques, ou ce qui revient au même du fait que ces disparités ont un effet direct et néfaste sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché Commun.

Les secondes répondent à d'autres objectifs qui peuvent être plus vastes ou plus spécifiques.

Il peut donc y avoir des directives qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 100.

14. — C'est seulement lorsque le contenu matériel d'une directive entre à la fois dans le champ d'application éventuel de l'article 100 et dans celui d'un autre article du Traité que le problème des rapports entre cet article et les autres dispositions du Traité se pose.

Aux termes de la thèse la plus communément reçue et par application de l'adage selon lequel « la règle spéciale déroge à la règle générale », l'article 100 constitue un moyen d'action subsidiaire n'entrant en jeu qu'en l'absence de dispositions particulières du Traité permettant d'atteindre les mêmes fins. On notera en ce sens que l'article 100 est placé dans le Titre relatif aux « règles communes ». On notera, en outre, qu'adopter une autre thèse conduirait à faire échapper aux dispositions ad hoc du Traité un ensemble de matière dans chacun des secteurs du Marché

Commun et à créer dans l'établissement ou le fonctionnement de ce dernier des distorsions injustifiées ; on sait en effet que l'article 100 pose d'une manière définitive la règle de l'unanimité alors que dans bien des domaines spécifiques d'activité du Traité, cette règle cède le pas à celle de la majorité au cours du développement de la période de transition (cf. par exemple en matière de politique agricole commune l'article 43). Si l'article 100 ne revêtait pas un caractère subsidiaire au regard des autres dispositions du Traité, il en résulterait que, dans ces différents secteurs d'action, les règles selon lesquelles seraient adoptées les mesures tendant à assurer l'établissement et le fonctionnement du Marché Commun, ne seraient pas uniformes à l'intérieur d'un même secteur ; une fraction des mesures à prendre resterait définitivement soumise à la règle de l'unanimité. Il est permis de douter que telle ait été la pensée des auteurs du Traité.

Mais si l'article 100 a un caractère subsidiaire, son champ d'application n'est par contre limité que par les dispositions spécifiques dont l'objet se superpose exactement au sien propre. Dès lors que cette condition n'est pas remplie, on ne saurait écarter l'application éventuelle de cet article.

Si l'on retient ces règles, on peut dire que, d'une manière générale, et malgré les problèmes délicats de frontière qui ne peuvent inévitablement manquer de se poser, il n'y aura pas confusion entre le champ d'application des divers articles du Traité.

\*\*

15. — L'analyse à laquelle il vient d'être procédé pour prendre sa valeur, devrait pouvoir être appuyée des éléments concrets qui en souligneraient l'importance et le caractère dans la vie quotidienne de la Communauté. La nécessité de réduire les développements que comporte la matière à l'essentiel ne le permet pas. On peut néanmoins espérer que les considérations théoriques qui précèdent ont clairement mis à jour les deux caractères essentiels de l'article 100 :

a) d'une part son caractère à la fois subsidiaire et général. C'est l'article qui permet de faire face à toutes les situations dans le domaine de l'harmonisation ;

b) d'autre part son caractère extraordinairement plastique. L'étendue aussi bien en surface qu'en

profondeur de l'harmonisation est coextensive de la volonté des Etats membres. C'est sa forme et sa faiblesse.

Cependant la nature et le caractère de l'har-

monisation ne dépendent pas seulement de ce qui vient d'être dit, c'est-à-dire des conditions d'utilisation de l'article 100, ils sont fonction également de la nature et du caractère des actes par lesquels s'exprime la mise en œuvre de cet article.

## II

### II. — CONTENU DES ACTES PRIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 100

16. — Aux termes de l'article 100 les actes pris pour son application ne peuvent être que des directives. L'article 189 définit la directive comme l'acte qui « lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ».

Cette définition comporte deux éléments qui ont l'un et l'autre une influence profonde sur la matière.

#### 1) LE PROBLÈME DE LA « COMPÉTENCE QUANT A LA FORME ET AUX MOYENS »

17. — Tout d'abord, la directive oblige les Etats membres à modifier les normes nationales de manière à atteindre un certain résultat, mais elle leur « laisse » une certaine « compétence quant à la forme et aux moyens » pour y parvenir.

Ces termes posent de très délicats problèmes d'interprétation quant à l'étendue de la compétence laissée aux Etats membres.

Selon une première thèse, la liberté des Etats n'est pas seulement d'ordre formel ; elle porte sur quelque chose de plus que le choix de l'acte qui contiendra la norme : loi, décret, arrêté... Selon cette thèse, le fond lui-même serait en cause, faute de quoi la lettre même de l'article 189 qui vise « la forme et les moyens » ne signifierait rien. On en conclut qu'une directive ne doit pas être précise au point de supprimer le choix des moyens de fond.

Si cette conclusion est valable, il ne semble pas en tous cas qu'elle le doive à la précision des expressions utilisées. La notion de « moyens » n'a en science législative aucune signification précise ; elle ne s'explique ici que par rapport au mot

« résultat » mais on relèvera qu'en se référant « au résultat à atteindre » comme étant le seul contenu positif d'une directive, l'article 189 semble laisser effectivement une marge de compétence aux Etats membres.

On doit toutefois noter que dans certains cas le Traité C.E.E. lui-même a conçu la directive comme impliquant des sujétions extrêmement précises. Ainsi, lorsque l'article 13, § 2 du Traité dispose que la « Commission fixe par voie de directives le rythme de cette suppression » (celle des taxes d'effet équivalant à des droits de douane), il est clair que cette fixation ne peut guère laisser aux Etats membres de compétence quant aux moyens. Il en est de même de l'article 33, § 7 concernant les directives par lesquelles la Commission détermine la procédure et le rythme de suppression intra-communautaire des mesures d'effet équivalant aux contingents. Dans ces deux exemples, la notion des « moyens » est difficile à déceler.

Aussi une seconde thèse a-t-elle été avancée qui s'appuie sur les considérations qui viennent d'être énoncées pour restreindre la portée contraignante de la notion de « formes et moyens » à l'indication d'une tendance à respecter partout où cela est possible.

Il a été montré précédemment que sur la base des conditions mises par l'article 100 à son utilisation, le degré de précision du rapprochement envisagé était fonction du résultat à atteindre. Cette règle va se trouver affectée par l'utilisation de la directive comme acte communautaire de rapprochement.

Il est clair en effet que si la première des thèses qui viennent d'être exposées était retenue, il en résulterait que la directive devrait dans tous les

cas laisser une marge de liberté aux Etats membres quant au fond des problèmes traités, ce qui limiterait la portée de l'affirmation précédente.

Si la seconde thèse triomphait, la règle selon laquelle le degré de précision d'une directive est fonction de la précision du résultat à atteindre, devrait être appliquée dans toute sa brutalité. Ceci signifie que la directive ne trouverait aucune limitation nécessaire à son degré de précision dans la définition de l'article 189. Dès lors, là où le résultat à atteindre requerrait des dispositions détaillées, celles-ci pourraient être prises, même si cela devait avoir pour effet de réduire « la forme et les moyens » laissés aux Etats membres à un choix de forme et de moyens juridiques. A la limite, par analogie avec les directives des articles 13 et 33 du Traité, une directive pourrait se présenter sous la forme d'un texte à introduire tel quel dans la législation nationale des Etats membres, lorsque les inconvénients de la disparité de législations requerrait en quelque sorte une loi uniforme. Personnellement, il nous paraît que cette seconde interprétation doit être retenue. C'est elle qui répond à la ratio legis des dispositions en cause et qui assure leur mise en œuvre la plus efficace. Mais il va de soi que cette interprétation dans la mesure même où elle est extensive doit être maniée avec prudence (1). Cela veut dire notamment que les cas où la directive prise sur la base de l'article 100 contiendra en fait le texte d'une loi uniforme devront être exceptionnels et justifiés par les nécessités appréciées strictement de la matière.

## 2) LE CONTENU DE LA DIRECTIVE D'HARMONISATION

18. — Il ressort en second lieu de la notion de directive que son exécution requiert l'intervention de mesures nationales. La directive s'adresse aux Etats et c'est sur la base des mesures nationales prises en vertu de la directive que des droits et obligations seront créés au profit ou à l'encontre des individus.

19. — Comment doit être entendu ce principe ? car, à côté des dispositions dont l'objet est de créer, au profit ou à l'encontre des individus, des droits ou des obligations, on peut imaginer toute une série de dispositions dont la finalité est d'or-

(1) La place nous manque pour exposer l'incidence de la thèse qui vient d'être développée sur les rapports entre la « directive » et la « décision » adressée à un ou plusieurs Etats membres.

ganiser, voire d'institutionnaliser le « rapprochement », de manière à le faciliter ou à en maintenir les effets. De telles mesures sont-elles possibles ? On en a longuement débattu et la discussion n'est pas close.

Certains ont tendance à considérer que doivent être éliminées de la directive toutes les dispositions qui ne pourraient être purement et simplement transposées dans les ordres juridiques nationaux. Cette thèse appelle de sérieuses réserves.

Tout d'abord on notera qu'une interprétation de ce type conduirait à éliminer d'une directive toute obligation de ne pas faire imposée aux Etats membres. Une telle implication jette évidemment un certain doute sur le bien-fondé de la thèse. Quoi qu'il en soit, d'une manière plus générale, on doit constater que rien dans la définition de la directive que donne l'article 189 n'impose expressément la thèse selon laquelle ne peuvent y être incluses que les dispositions susceptibles d'être insérées dans les ordres juridiques des Etats membres. Sans doute le contenu d'une directive doit-il s'adresser à un ou plusieurs Etats membres. Mais cette condition sera facilement remplie car les mesures auxquelles on songe (obligation pour les Etats membres de communiquer à la Commission telle information ou encore de transmettre tous les textes pris pour son exécution — fonctions conférées à un agent nommé par la Commission en relation avec l'application de la directive) s'analysent dans leurs aspects essentiels comme créant des obligations à l'égard des Etats membres. En fait, le seul problème qui se pose réellement est celui qui a été étudié précédemment : celui du choix des moyens pour atteindre le résultat. Il doit recevoir dans le présent contexte la même solution.

\*  
\*\*

20. — Il aurait fallu ici aussi pour échapper au reproche d'avoir été trop abstrait et à la crainte de ne pas avoir donné suffisamment l'impression que derrière ces considérations théoriques il y avait une matière vivante, pouvoir analyser certains des problèmes spécifiques et concrets qui se posent aux Institutions : mécanismes de contrôle de l'exécution des directives par les Etats membres, tâches spécifiques conférées à certains agents désignés par la Communauté, reconnaissance mutuelle des visas accordés à des produits pharmaceutiques... Il aurait fallu aussi parler de la longue guerre de position qui s'est instituée autour du contrôle sanitaire des

viandes, de la bataille engagée à propos des pistolets de scellement et de maintes autres affaires. Reste l'espoir d'avoir tracé un tableau sommaire, mais assez fidèle du cadre dans lequel se situent les problèmes concrets et quotidiens que suscite l'application d'une technique sur laquelle il faut maintenant porter un jugement.

21. — Au stade actuel de la réalisation du Marché Commun, les problèmes posés par l'harmonisation des législations revêtent, on l'a dit, un intérêt particulier. Il ne saurait être question de contester la nécessité ni l'importance de celle-ci.

Cependant, elle appelle deux observations qui recouvrent d'ailleurs les deux aspects essentiels du problème qui a été examiné.

22. — Tout d'abord, on doit s'interroger sur l'ampleur que doit revêtir le rapprochement. Jusqu'où faut-il aller, aussi bien en surface qu'en profondeur ? C'est un point sur lequel il est évidemment difficile de prendre position dans l'abstrait. L'observation des premiers développements de l'harmonisation législative et réglementaire appelle cependant deux réflexions générales. D'une part, la tentation paraît très forte d'étendre à l'infini les matières pour lesquelles un rapprochement des législations est envisagé. Le partage entre ce qui doit être harmonisé, ce qui peut l'être et ce qu'il est inutile de faire est opéré le plus souvent sur la base d'une conception a priori favorable à l'harmonisation. D'autre part l'harmonisation est conçue beaucoup plus comme une uniformisation, comme une unification en profondeur de la législation que comme l'élimination des seules dispositions qui, par leur effet, ont une incidence négative décisive sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché Commun.

Un rapprochement entre les programmes et les méthodes d'harmonisation utilisées dans la C.E.E. et l'état de choses existant dans les mêmes domaines aux Etats-Unis d'Amérique serait à cet égard très instructif du souci d'uniformité et de perfectionnisme qui caractérise dans ce domaine le vieux continent. Sans doute, faute d'une unité au niveau politique, peut-il être tentant de la rechercher dans des structures législatives et réglementaires ; on peut nourrir quelque doute sur l'efficacité, sur la rentabilité d'une telle méthode.

Le résultat de ces deux tendances est évidemment que la Communauté se trouve confrontée avec des problèmes complexes, délicats, mettant

en jeu des pratiques nationales parfois séculaires et que des trésors d'imagination et de patience doivent être dépensés pour des résultats parfois assez minces du point de vue de la finalité objective de l'opération. Le problème de l'harmonisation des législations et des pratiques administratives gagnerait sans doute à être apprécié dans un esprit de plus grande modération et de plus stricte efficacité tant en ce qui concerne l'étendue des matières qui doivent être harmonisées que la profondeur de cette harmonisation.

23. — La seconde observation qu'appelle l'examen du rapprochement des législations et réglementations, tel qu'il ressort des textes adoptés ou en cours d'adoption, porte sur la technique de l'harmonisation utilisée dans le cadre du Marché Commun.

Cette technique, nous l'avons vu, est celle de la directive. Or, la directive pose des problèmes complexes et délicats sur le plan de la pure technique communautaire. Les textes applicables ne sont pas entièrement satisfaisants. Ils posent plus de problèmes qu'ils n'en résolvent. Ils sont donc difficilement mis en œuvre et dans des conditions souvent contestables.

Mais il y a plus. L'application de la directive par les Etats membres soulève aussi des difficultés, et celles-ci sont encore plus aiguës car elles se situent au niveau politique. Sans doute n'en est-il pas ainsi lorsque la directive peut être mise en œuvre par le pouvoir exécutif. Mais l'organe législatif est souvent appelé à exécuter la directive. Que va-t-il faire ? Les Parlements sont et se considèrent comme des organes souverains. Cependant la philosophie même de la construction communautaire consiste à les tenir, dans le cas envisagé, pour des organes subsidiaires d'exécution. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les Gouvernements rencontrent de sérieuses difficultés à obtenir de leurs Parlements une exécution correcte des directives qu'ils ont acceptées sur le plan communautaire. Cette observation a une portée d'autant plus grande que le contenu de la directive est plus précis et laisse donc aux Parlements moins de pouvoir d'appréciation.

La réaction des Gouvernements placés dans de telles situations n'a pas tardé. Sans doute est-elle fonction de la nature constitutionnelle des rapports entre les deux pouvoirs et du jeu des forces politiques. Ce qui est vrai dans tel Etat membre ne l'est pas nécessairement au même degré ou dans le même sens dans tel autre. Mais, d'une manière

générale, on ne peut dire que devant les difficultés qu'ils rencontrent et sous la pression même de leurs Parlements, les Gouvernements ont tendance à se montrer plus réticents, plus prudents, dans l'adoption d'une directive que d'un règlement.

Ainsi se trouve posé le problème de la méthode ou, si l'on veut, de la technique de l'harmonisation législative. Il serait sans doute à la fois présomptueux et prématuré de vouloir, au stade actuel, formuler des éléments de solutions. On peut se demander toutefois si ceux-ci ne pourraient être recherchés dans deux directions, affectant l'une le niveau communautaire, l'autre le niveau national : au niveau communautaire il s'agirait de se fonder non seulement sur une appréciation plus modérée de l'ampleur nécessaire de l'harmonisation en surface comme en profondeur, mais aussi sur un usage plus large de la législation communautaire directement applicable, étant entendu que celle-ci serait utilisée d'une manière très discrète, dans le style même envisagé par les auteurs du Traité lorsqu'ils

ont créé la directive ; au niveau national, il s'agirait d'obtenir une délégation étendue de compétences du législatif à l'exécutif pour l'exécution des directives d'harmonisation.

Une partie de ce qui vient très grossièrement d'être exprimé relève d'un effort d'auto-contrôle du législateur communautaire. Une autre d'un effort d'organisation du législateur national. Une autre enfin d'un aménagement de la constitution communautaire et aussi dans certains cas des constitutions nationales. C'est dire que le degré de vraisemblance, de réalisme de ces diverses tendances n'est pas égal. Mais peut-être n'est-il pas inutile d'avoir à l'esprit l'ensemble du registre des actions qui peuvent être entreprises pour que soient saisies les occasions qui ici et là pourraient se présenter d'aménager les conditions dans lesquelles s'opère le rapprochement des législations, des réglementations et des pratiques administratives en vigueur dans les Etats membres.

# L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS

## LES TRAVAUX EFFECTUÉS ET CEUX EN COURS

Daniel VIGNES,

Conseiller juridique au Secrétariat des Conseils  
des Communautés Européennes

PENDANT longtemps les dispositions du Traité C.E.E. relatives à l'unification du droit n'ont fait l'objet que de spéculations théoriques. Il faut reconnaître que la préparation des textes à adopter pouvait requérir des études approfondies. Avec la troisième étape d'application du Traité, il semble que ces travaux soient entrés dans une phase plus concrète (1). Les travaux les plus spectaculaires sont probablement ceux qui concernent

l'unification du droit des sociétés commerciales ; ont également eu droit à des communiqués officiels les travaux en matière fiscale. Mais c'est dans le domaine des réglementations administratives et techniques que les travaux ont le plus avancé ; nous en parlerons d'abord, avant d'étudier le domaine plus classique du rapprochement des législations relevant du droit commercial ou du droit civil.

### I

1. Les premières réalisations de la Communauté concernent l'harmonisation de certaines *législations techniques* ou de certaines *réglementations administratives*.

Dans le jargon communautaire l'expression « d'entrave technique et administrative » est devenue une notion juridique de base. Pour faire face aux inconvénients de ces entraves, nombre de propositions sont étudiées, quelques textes sont arrêtés (2).

(1) On trouvera dans le *Neuvième rapport général de l'activité de la C.E.E.* un aperçu général de ces actions et de ses intentions en la matière, p. 100 et s.

(2) Voir N. BEL in : *Revue du Marché Commun*, janvier 1966.

a) Plusieurs réglementations administratives ou techniques ont été harmonisées sur la base de l'article 100.

Le premier texte intervenu est une Directive du Conseil en date du 23 octobre 1962 « relative au rapprochement des réglementations des Etats membres concernant les matières colorantes pouvant être employées dans les denrées destinées à l'alimentation humaine » (*J.O.C.E.* du 11 novembre 1962, modifiée par la directive du Conseil du 25 octobre 1965, *J.O.C.E.* du 26 octobre 1965).

On doit encore citer une Directive du Conseil, en date du 5 novembre 1963, « relative au rap-

prochement des législations des Etats membres concernant les agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine » (*J.O.C.E.* du 27 janvier 1964 ; cette directive a été modifiée deux fois : 23 décembre 1965 et 14 décembre 1966, *J.O.C.E.* des 28 et 20 décembre), ainsi en outre que, pour prévoir l'application dans les Etats membres de ce premier texte, une Directive du Conseil en date du 26 janvier 1965 « concernant le rapprochement des législations en matière d'établissement de critères de pureté spécifiques pour les agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine » (*J.O.C.E.* du 9 février 1965).

Ces textes sont certes intéressants comme exemples de premières réalisations mais en fait, ils se bornent à unifier des listes de produits chimiques seuls autorisés ou au contraire proscrits (3). Plus intéressant encore qu'incomplet, mais procédant à l'harmonisation de réglementations administratives complexes, doit être citée l'œuvre d'harmonisation concernant les règles en matière de produits pharmaceutiques et dans laquelle est intervenue une Directive du Conseil en date du 26 janvier 1965, « concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux spécialités pharmaceutiques » (*J.O.C.E.* du 9 février 1965). Une proposition de seconde directive concernant les contrôles qui doivent être effectués par le fabricant et la procédure d'instruction des demandes d'autorisation est en chantier. Le rapprochement complet des dispositions en la matière, pour satisfaire aux objectifs de la libre circulation desdits produits, requerra encore plusieurs directives (4). Ce rapprochement pose en outre un grave problème de technique, celui de la reconnaissance mutuelle des visas donnés à une spécialité dans un autre Etat membre.

D'autres propositions encore sont à l'étude. Elles concernent une liste des agents anti-oxygènes pouvant être employés dans les denrées alimentaires, le mesurage des bois bruts, les produits employés pour le traitement en surface des agrumes, la

fabrication du cacao et du chocolat, la réglementation des substances et préparations dangereuses, les pistolets de scellement (5). Une autre série de textes concerne le rapprochement des législations relatives aux véhicules à moteur (dispositifs indicateurs de direction, dispositifs de suppression des parasitages radioélectriques, systèmes de freinage, plaques d'immatriculation arrière...), aux tracteurs agricoles, aux instruments de mesure y compris les thermomètres médicaux et les poids (6)...

On doit également relever une proposition de directive « concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux taxes d'affranchissement pour les lettres du premier échelon de poids et pour les cartes postales ».

b) De la même manière, sont intervenues sur la base conjointe des articles 43 et 100, deux Directives, en date du 26 juin 1964, relatives l'une « à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine », l'autre « à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viande fraîche » (*J.O.C.E.* du 29 juillet 1964).

Par ailleurs sont à l'élaboration devant le Conseil d'autres propositions concernant la législation vétérinaire (problèmes sanitaires en matière d'échanges de viande fraîche de volaille et problèmes sanitaires dans les échanges de produits à base de viande) et relatives à l'introduction de méthodes d'analyse communautaires pour le contrôle officiel des aliments des animaux.

On relèvera encore, dans le domaine de l'harmonisation des législations et réglementations concernant la commercialisation des semences végétales, cinq directives (semences de betteraves, de plantes fourragères, des céréales, des plants de pommes de terre, des matériels forestiers de reproduction) arrêtées le 14 juin 1966 [*J.O.C.E.* du 11 juillet 1966 (7)].

(5) Toutefois pour ces deux dernières propositions, il semble exister une concurrence quant à la base juridique entre l'art. 100 et l'art. 118 qui, en ce qui concerne la protection contre les accidents du travail, prévoit une collaboration entre Etats membres, ce qui excluerait la compétence communautaire.

(6) Sur ces questions voir l'art. précité de M. N. BEL.

(7) Sur les propositions ayant abouti à ces directives, cf. l'article non signé paru à la *Revue du Marché Commun*, avril 1965, p. 190.

(3) Sur certains problèmes posés par ces directives voir *Le Droit de l'alimentation dans l'Europe de demain*, Actes du Colloque tenu à Bruxelles le 13 novembre 1964, publié par l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles.

(4) Sur ces questions, voir l'article de M. DUPRAT, à la *Revue du Marché Commun*, juin 1965.

c) Sur la base des Directives arrêtées par le Conseil que nous venons de citer, les Etats membres doivent introduire dans leur législation interne les mesures requises pour leur application et, le cas échéant, modifier toutes dispositions existantes.

Par ailleurs, certaines de ces directives chargent la Commission de la C.E.E. de prescrire aux Etats membres par voie de directives, le rapprochement de dispositions nationales relatives à l'application des mesures elles-mêmes prises en conformité de la Directive du Conseil. Ainsi dans la directive relative aux colorants alimentaires (cf. supra), la Commission a-t-elle reçu le pouvoir de déterminer « les méthodes d'analyse en vue de contrôle des critères de pureté » des colorants autorisés par la Directive du Conseil [article 11 (8)]. Mais il existe à l'inverse une certaine tendance à ce que le Conseil se réserve d'ordonner le rapprochement de ces mesures d'exécution. C'est alors le Conseil qui prolonge sa première directive par d'autres textes (voir par exemple ci-dessus sous lettre a) la succession des deux directives sur les agents conservateurs).

Enfin on doit relever une certaine tendance à confier le soin de surveiller l'application des directives, l'examen de leur mise à jour, la solution de certaines difficultés d'application... à des comités composés de représentants des Etats membres réunis sous la présidence de la Commission. Ces comités fonctionneraient selon des règles analogues à celles des comités de gestion c'est-à-dire auraient à se prononcer sur des propositions de la Commission ; en cas de désaccord entre le Comité et la Commission, celle-ci porterait la question devant le Conseil. Ainsi une directive du 14 juin 1966 (*J.O.C.E.* du 11 juillet) a créé un comité permanent des semences et plants agricoles. Une autre proposition se rapporte à la création d'un comité des denrées alimentaires.

2. Dans le domaine du *droit fiscal* où la Communauté aurait pu intervenir soit sur base de l'article 99, soit sur base de l'article 100, trois textes fondés conjointement sur ces deux articles sont actuellement devant le Conseil, une proposition

(8) Voir encore deux directives de la Commission relative à l'application des Directives du Conseil en matière d'échanges d'animaux et de viande, citées au texte au début du § b, au *J.O.C.E.* du 29 mai 1965.

de directive en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relative aux taxes sur le chiffre d'affaires, une seconde proposition, destinée à l'application de la précédente et concernant la structure et les modalités d'application du système commun de taxe sur la valeur ajoutée et enfin une proposition de directive concernant les impôts directs frappant les rassemblements de capitaux (constitution de sociétés, droits d'apport...). Les deux textes relatifs à la taxe sur la valeur ajoutée ont été adoptés en première lecture devant le Conseil en février 1967 (9). La taxe sur la valeur ajoutée dont ils prévoient qu'elle se substituera aux systèmes actuels de taxes sur le chiffre d'affaires doit entrer en vigueur au plus tard début 1970.

Par ailleurs la proximité de l'abolition des barrières douanières (1<sup>er</sup> juillet 1968) pose avec acuité la question de l'harmonisation des autres impôts indirects et spécialement des droits d'accise. 1967 devrait apporter une progression décisive en la matière.

En ce qui concerne les impôts directs, l'incidence de la disparité de leur système peut être plus ou moins grande selon les domaines. Dans le domaine des mouvements de capitaux, tout ce qui est double imposition internationale des dividendes et intérêts est susceptible d'entraîner des mouvements anormaux de capitaux, de maintenir un cloisonnement des marchés financiers et de freiner le développement de l'épargne et présente donc un caractère prioritaire. De même pour ce qui peut gêner les opérations de restructuration et de concentration des entreprises. Non moins importantes encore qu'à plus long terme se situent des actions en vue d'une définition et d'un calcul commun du bénéfice imposable des entreprises et d'harmonisation des impôts cédulaires payés par les entreprises ainsi que de l'impôt sur les sociétés.

Enfin sur la base de l'article 220 du Traité, deuxième tiret, les Etats membres ont avec le concours de la Commission entamé des négociations en vue de la préparation d'un projet de conventions relatives aux doubles impositions.

3. L'action de la Communauté en vue de la réalisation du *droit d'établissement* et de la *libre*

(9) Sur ces problèmes voir l'article de M. MESPOULHES à la *Revue du Marché Commun*, octobre 1965 et l'éditorial de la même *Revue*, février 1967.



*prestation des services* l'a amenée à résoudre plusieurs problèmes de rapprochement de législations ou de réglementations administratives (10). Elle a également dans ce cadre fait une proposition relative au droit des sociétés (cf. infra II § 1 lettre b).

a) C'est de façon à ce que soient réalisées la liberté de l'établissement, la liberté de prestation des services et la libre circulation des travailleurs salariés, tâches qui doivent être effectuées dans le cadre d'autres dispositions du Traité, qu'a été arrêtée une coordination des législations de la *police des étrangers* entre Etats membres. Celle-ci a fait l'objet d'une Directive du Conseil en date du 25 février 1964 pour la « coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiés par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique » [J.O.C.E. du 4 avril 1964 (11)]. Cette décision oblige les Etats membres à adopter des dispositions similaires quant à l'entrée sur leur territoire, à la délivrance ou au renouvellement des titres de séjour, aux mesures d'éloignement de leur territoire, au refus d'entrée pour des raisons sanitaires et aux voies de recours offertes aux intéressés contre une décision de refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour ou contre une décision d'éloignement.

b) Dans le domaine de la coordination des conditions d'accès et d'exercice des professions, les travaux sont moins avancés et il n'y a pas eu encore adoption de texte communautaire prévoyant une coordination des réglementations relatives à une profession ou un genre d'activité (12). Une première proposition actuellement soumise au Conseil concerne la « coordination des dispositions

législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe, autre que l'assurance sur la vie », et les conditions de l'agrément et du contrôle ainsi que le statut des succursales et agences de sociétés d'assurances dont le siège est en dehors de la Communauté.

On doit encore signaler une importante et double proposition relative à l'harmonisation du droit des marchés de *travaux publics* et des *adjudications publiques* (13).

La Commission a en effet soumis en 1964 au Conseil une proposition de directive concernant la participation des entrepreneurs à l'attribution des ouvrages immobiliers pour le compte de l'Etat, de ses collectivités locales et d'autres personnes morales de droit public. Cette proposition qui repose notamment sur les dispositions du Traité relatives au droit d'établissement et aux prestations de services (art. 52 et suiv.) vise à éliminer les dispositions législatives, réglementaires et administratives ainsi que les pratiques administratives des Etats membres qui, notamment, excluent ou limitent la participation d'entrepreneurs des autres pays membres à la passation et à l'exécution de marchés publics de travaux.

Par ailleurs, dans le domaine plus spécifique de la coordination des législations, une proposition de directive fondée sur l'article 100 du Traité a été présentée par la Commission au Conseil le 23 juillet 1964. Elle tend à la prise de mesures de coordination ayant pour but de prévoir une publicité internationale des marchés de travaux, l'interdiction des discriminations dans la description des spécifications techniques ainsi que l'introduction de critères objectifs en matière de sélection qualitative et d'attribution des marchés. Ces textes pourraient être adoptés dans le courant de 1967.

(10) Voir sur le lien entre ces problèmes notre étude à *l'Annuaire Français de Droit international*, 1961, pp. 668 à 725, spécialement p. 705 et suiv.

(11) Sur ce texte voir G. LE TALLEC, La police des étrangers dans les Etats membres de la C.E.E. et le Traité de Rome, *Revue du Marché Commun*, septembre 1964.

(12) En ce qui concerne la coordination des diplômes et leur reconnaissance mutuelle, voir l'article de M. de CRAYENCOUR à la *Revue du Marché Commun*, janvier 1967.

(13) Sur ces textes, voir l'article du professeur M. A. FLAMME, à la *Revue du Marché Commun*, juin 1965.

## II

On peut paraître quelque peu effrayé par l'énumération des actions ou projets qui vient d'être faite et dont la spécificité éloigne de ce qui traditionnellement est le domaine de l'unification du droit. Dans ce domaine classique, les travaux n'ont, il faut le reconnaître, progressé que plus lentement.

1. Les travaux les plus importants concernant le *droit des sociétés* où plusieurs initiatives importantes doivent être signalées.

a) En application de l'article 220 alinéa 3 du Traité qui prescrit des négociations entre Etats membres dans des domaines connexes au rapprochement des législations, un projet de convention sur la *reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales* a été préparé par un groupe de travail réunissant des représentants des Gouvernements des Etats membres et de la Commission. Ce travail se rattache à ceux faits par la Communauté dans le domaine de la liberté d'établissement mais d'une manière plus générale il intéresse évidemment toutes les relations commerciales.

Le projet en question précise les critères de rattachement des sociétés à l'ordre juridique d'un Etat membre (voir à ce sujet le texte fertile en problèmes à résoudre de l'article 58 alinéa 2 du Traité). Cela oblige à trancher les difficultés pouvant surgir lorsque pour une société, le siège social statutaire et le siège réel ne sont pas situés dans un même Etat membre. Evidemment le cas le plus simple est celui où une société constituée et ayant son siège dans un Etat membre exerce son activité dans un autre Etat membre, dans un tel cas, le projet indique à quelles conditions l'Etat d'accueil peut appliquer à cette société certaines dispositions de sa législation qu'il juge impératives. D'autres situations doivent être prévues : celle de la reconnaissance d'une société ayant son siège social dans un Etat membre, son siège réel dans un deuxième Etat membre et qui invoque le bénéfice de la reconnaissance à titre occasionnel dans un troisième Etat membre, ou encore celle de la société dont le siège statutaire est dans un Etat membre mais le siège réel dans un pays tiers.

Dans l'état actuel des discussions, le projet a été communiqué aux Etats membres ; sa signature pourrait intervenir au sein du Conseil de la Communauté peut-être vers la fin de l'année 1967.

Par ailleurs, le Groupe de travail qui a élaboré ce projet a entamé l'étude du problème de la fusion des sociétés de nationalité différente. Il examine aussi les problèmes de maintien de la personnalité juridique en cas de transfert de siège, questions qui, comme celle de la reconnaissance mutuelle, relèvent de l'article 220.

b) La seconde activité entreprise, l'a été sur la base de l'article 54 § 3, g, c'est-à-dire dans le domaine du droit d'établissement (voir supra (14)).

Dès l'établissement des premières mesures dans ce domaine, l'urgence d'une coordination du droit des sociétés avait été soulignée (voir texte des programmes généraux pour le droit d'établissement et les services). Pour y répondre, la Commission de la C.E.E. avait adressé en février 1964 au Conseil une première proposition de Directive « tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, par les Etats membres, des sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2, du Traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers ».

Cette proposition qui intéresse le droit des sociétés anonymes, des sociétés en commandite par actions et des sociétés à responsabilité limitée, contient des prescriptions dans trois domaines. Dans le domaine de la publicité légale, elle contraint les Etats membres à s'assurer que certains renseignements concernant la constitution des sociétés et leur vie sociale soient publiés ; dans le domaine de la validité des engagements des sociétés, elle vise à assurer que soient portées à la connaissance des tiers les personnes habilitées à représenter une société ; dans le domaine de la nullité des sociétés, elle tend également à assurer, en limitant les causes de nullité, la sécurité des tiers de bonne foi.

Cette Directive est en cours d'examen devant le Conseil et devrait pouvoir être arrêtée vers la

(14) Sur cette question voir notre article à l'*Annuaire français de Droit international*, 1961, pp. 668 et suiv. spécialement, pp 690 et suiv.

fin de l'année 1967. On doit relever que les mesures qu'elle prescrit ne sont pas d'ordre révolutionnaire : sans attendre que ce texte soit en vigueur, la France a incorporé des dispositions identiques dans son droit des sociétés (Loi du 24 juillet 1966) et l'Allemagne a fait de même.

Une seconde directive, actuellement en projet, devrait concerner le rapprochement des législations en matière de constitution des sociétés (apports...), maintien de leur patrimoine (rachat de ses actions par elles-mêmes...), filiales. D'autres textes devraient concerner les fusions internes, la structure des organes, les bilans, l'introduction en bourse, les sociétés d'investissement... Toutefois pour ces questions on peut se demander si c'est sur la base de l'article 54 ou de l'article 100 que la Communauté doit intervenir... à moins encore que ne s'accroisse la tendance à agir par voie de convention internationale.

c) C'est en effet à ce dernier mode d'action qu'invite une note du Gouvernement français au sujet de la création d'une Société commerciale de type européen, adressée en mars 1965 aux autres Etats membres et à la Commission. Cette note propose la conclusion entre Etats membres d'une convention portant loi uniforme, en vue de la création dans tous les Etats membres d'une société de type identique. L'intérêt de cette mesure peut se résumer autour des idées suivantes : « faciliter les relations d'affaires internationales souvent entravées par un sentiment de méfiance envers des sociétés étrangères dont les caractéristiques sont différentes ; encourager les entreprises de dimension moyenne des Etats membres à créer des filiales de statut unique dans les autres Etats dont le droit leur est mal connu ; permettre aux entreprises plus importantes d'exercer un contrôle plus efficace du fonctionnement d'une chaîne de filiales soumises au même régime juridique ; encourager les entreprises de différents Etats membres à créer en commun des filiales pour permettre la réalisation de grands travaux, ou instituer des bureaux d'études communs ; encourager les capitaux des six pays à s'investir dans des sociétés offrant les mêmes garanties dans l'ensemble de la Communauté ; enfin simplifier la solution des difficiles problèmes posés par la fusion entre sociétés relevant de législations nationales différentes et le transfert du siège social d'un pays à l'autre à l'intérieur de la Communauté » (15).

Pendant que la Commission procédait à des études approfondies en la matière tant dans ses services (16) qu'avec le concours d'un « groupe de professeurs », le Comité des Représentants Permanents chargeait un groupe de travail ad hoc d'examiner l'opportunité de la création d'une telle société ainsi que les problèmes que pose cette création et de faire rapport sur ces questions au Conseil.

Il est difficile dans le présent d'en dire plus des suites possibles de ces travaux. On peut toutefois indiquer que deux conceptions s'affrontent quant à l'allégeance de cette société ; sera-t-elle d'allégeance nationale, c'est-à-dire allemande, française, italienne... étant constituée selon des règles matérielles nationales mais identiques (société de type européen) ou d'allégeance européenne, c'est-à-dire se rattachant d'emblée au droit communautaire (société de droit européen). La seconde solution, certes plus progressive dans la voie de l'intégration européenne, présente en revanche de délicats problèmes techniques et suppose un statut plus détaillé, la société n'étant — en théorie du moins — aucunement rattachée à l'ordre juridique des Etats membres mais devant posséder ses règles à tous points de vue, fiscal, social... Se posent en outre les problèmes de l'instrument de création de la société (une convention, une loi uniforme, voire l'article 235 ou l'article 100 du Traité), de son interprétation juridictionnelle commune. On peut se demander également si la société sera accessible à toute personne et sans condition d'objet social ou si ses fondateurs devront établir que l'entreprise qu'ils se proposent de créer a une véritable *vocation européenne*, ceci se manifestant par exemple par la réalisation d'une fusion entre sociétés de différents Etats membres ou l'existence réelle d'établissements dans deux ou plusieurs Etats membres. Il faudra encore trouver une solution commune entre les règles législatives souvent très divergentes des six Etats membres, par exemple dans des matières ne relevant pas entièrement du droit des sociétés mais également du droit du travail, comme la participation des travailleurs à la gestion des sociétés (problème allemand dit de

(15) Sur les problèmes posés par une société de type européen, voir l'article particulièrement bien informé du professeur VASSEUR, à la *Revue des Sociétés*, janvier-mars 1965, et celui non moins bien informé — et pour cause — du professeur FOYER, Ministre français de la Justice, à la *Revue du Marché Commun*, juin 1965.

(16) Voir notamment son memorandum à la *Revue trimestrielle de Droit européen*, 1967, p. 409.

la cogestion), ou du droit fiscal, comme la nominativité obligatoire en Italie des actions...

2. Dans *d'autres domaines* (faillite, procédure, brevets d'invention...) les travaux n'en sont qu'au stade de la préparation.

a) Dans le domaine du droit de la *faillite*, un groupe d'experts des administrations nationales des Etats membres, réuni auprès de la Commission, prépare un avant-projet de convention. Cet avant-projet se propose de régler les problèmes de droit applicables à l'ouverture et au déroulement de la procédure de faillite, ceux de la compétence *ratione materiae* du tribunal de la faillite, la question de publicité de la décision d'ouverture de la faillite, les voies de recours contre une décision étrangère d'ouverture de la faillite et enfin le problème de l'extension de la faillite aux personnes agissant pour leur propre compte sous le couvert d'une société.

b) En vue de donner suite à l'obligation de simplifier « les formules de reconnaissance et d'exécution réciproque des jugements et des sentences arbitrales » (art. 220), un groupe de travail dit du « *droit de l'exécution* » et composé d'experts désignés par les Etats membres procède à la rédaction d'un « avant-projet de conventions concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale et l'exécution des actes authentiques » (17).

Les dispositions de cet avant-projet devraient porter d'abord sur le problème de la compétence *ratione loci* pour les actions civiles (à l'exception de celles concernant le statut des personnes). S'il est normal que pour les actions civiles, l'adage *actor sequitur forum rei* soit retenu comme principe de base, de nombreuses dispositions spéciales doivent par ailleurs intervenir pour soustraire certaines actions à la compétence territoriale du tribunal du domicile du requérant : actions réelles, litiges en matière délictuelle ou quasidélictuelle, enfin des modes de règlement des cas de litispendance et de connexité doivent être institués. Ce projet aura à traiter par ailleurs du droit de l'exéquat, de façon à réduire au minimum les formalités de contrôle dans l'Etat où l'exécution est requise. Cet

avant-projet devrait être soumis aux Gouvernements des Etats membres avant l'été 1967.

c) En raison de son incidence sur l'exploitation des entreprises et la circulation des marchandises, le droit de la propriété industrielle a rapidement retenu l'attention des instances communautaires. Dès 1959, plusieurs groupes de travail ont été constitués en vue de la préparation de conventions consacrées à un droit européen des brevets, des marques de fabrique, des dessins et modèles. En 1962, un avant-projet de convention relatif à un droit européen des brevets a été publié. De nombreux articles de doctrine lui ont été consacrés (18). Les travaux préparatoires des conventions pour les marques et pour les dessins et modèles sont moins avancés.

L'avant-projet de convention relatif aux brevets prévoit un droit européen des brevets, droit autonome par rapport aux droits nationaux qui subsisteraient au moins provisoirement, et unitaire du fait que le brevet produirait ses effets sur l'ensemble des territoires des Etats membres. En prévoyant ainsi qu'une seule demande de brevet permettrait la délivrance d'un titre valable dans l'ensemble du Marché Commun, ce système permettrait d'alléger beaucoup les tâches de délivrance des offices nationaux des brevets.

L'élaboration de cet avant-projet de convention a présenté toutefois un certain nombre de difficultés (19).

Une première difficulté s'est posée en raison de la demande de divers pays tiers qui désireraient, bien que non membres de la Communauté, pouvoir participer au système de brevet européen, ou tout au moins à celles de ses dispositions relatives à la délivrance. Ceci amènerait à ce que le dépôt international d'une demande de brevet aboutisse, après une instruction commune, à l'octroi simultané d'un brevet communautaire, d'un brevet anglais, d'un brevet suisse, ...chacun de ces brevets étant exploité dans le pays intéressé sur la base de sa législation nationale (pour le brevet communautaire sur base du droit communautaire). Cette demande pose notamment le problème de savoir quelle place doit être réservée à ces Etats non membres dans les organes chargés de la délivrance et dans les ins-

(18) Voir notamment PLAISANT, *Dalloz*, 1963, Chronique, p. 195.

(19) Voir J. S., *Le brevet européen et le Marché commun, Revue du Marché Commun*, 1964, p. 320.

(17) Sur l'avant-projet voir l'article de M. BELLET, au *Clunet*, 1965, n° 4.

tances juridictionnelles chargées de se prononcer sur les refus d'une demande.

Une seconde difficulté est celle de l'accessibilité du brevet aux ressortissants d'Etats non membres de la Communauté, c'est-à-dire de savoir si ces ressortissants pourront obtenir un brevet européen ou si seuls les nationaux des Six pourront l'obtenir (20).

Une dernière difficulté est relative au contenu économique du brevet à l'intérieur de l'aire territoriale du Marché Commun. On peut en effet considérer que si la législation européenne des brevets permettait que l'octroi de licences territoriales vienne restreindre à l'intérieur du Marché Commun la circulation des marchandises, il en résulterait une situation de fractionnement du marché contraire aux principes de libre circulation des marchandises sur le Marché Commun. Un problème connexe est celui de savoir si on doit instituer dans le système de brevet européen un mécanisme de licence obligatoire, c'est-à-dire la possibilité pour une autorité, ou communautaire ou nationale, dans le cas où un produit sous brevet n'est pas fabriqué d'une manière suffisante et satisfaisante dans l'aire du Marché Commun, ou simplement dans un Etat membre, que soit accordé à une personne autre que le titulaire du brevet, le bénéfice d'une licence permettant de pallier cette carence.

L'importance de ces problèmes dans le développement de la Communauté et leur caractère nova-

teur même par rapport aux systèmes nationaux de brevets, amènent à ce que leur solution ne soit envisagée qu'avec précaution et peut-être en relation avec une harmonisation des législations nationales. En fait depuis deux ans, le problème du brevet européen n'a plus fait l'objet de discussions, encore que la reprise de celles-ci ait été en plusieurs occasions annoncée.

\*  
\*\*

L'œuvre accomplie en matière d'harmonisation des législations peut ne pas sembler fort importante. Nous avons signalé que dans ce domaine les travaux avaient été particulièrement longs à démarrer. Ce qui a été fait à ce jour, notamment sur base de l'article 100, a toutefois permis de circonscrire plusieurs des problèmes posés par la mise en application de ce texte et de faire entrer le rapprochement des législations parmi les problèmes concrets de la Communauté. Aussi s'agit-il là d'un moyen d'action dont la mise en œuvre devrait être poursuivie activement en 1967 en même temps que d'autres actions seraient entreprises soit sur la base d'autres articles du Traité soit sur la base de négociations entre Etats membres suivies de la signature de conventions internationales, comme par exemple la proposition de création d'une société commerciale européenne. L'œuvre entreprise comme le temps écoulé depuis la signature du Traité ont permis d'ailleurs de mesurer combien cette action avait de l'importance pour la réalisation du Marché Commun.

---

(20) Sur ce problème, voir l'article de M. J. MÉCRET, au *Chunet*, 1965, n° 4.

# PROBLÈMES INSTITUTIONNELS POSÉS PAR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE SOCIALE AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

E. HEYNIG

Directeur au Secrétariat Général  
des Conseils des Communautés Européennes

*Depuis un certain temps, nombreuses sont les critiques formulées contre le fait que le bilan de l'action de la Communauté dans le domaine social n'est pas aussi positif que celui dressé dans d'autres domaines ; on reproche aux Institutions communautaires et en particulier au Conseil de Ministres de négliger la politique sociale et on estime que les gouvernements s'opposent à tort aux actions des organes communautaires en matière sociale. La question se pose donc de savoir si ces observations sont fondées en fait et en droit. Pour apprécier la situation actuelle et les perspectives d'évolution, il y a lieu d'examiner tout d'abord le régime institutionnel prévu par les dispositions du Traité et d'analyser ensuite les raisons qui motivent le régime institutionnel choisi et les problèmes qu'il pose notamment en ce qui concerne la répartition des compétences, d'une part, entre les Etats membres et les Institutions communautaire et, d'autre part entre les Institutions communautaires elles-mêmes.*

## 1) REGIME INSTITUTIONNEL PREVU PAR LES DISPOSITIONS DU TRAITE INTERESSANT LE DOMAINE SOCIAL

LE lecteur du Traité s'aperçoit rapidement que les dispositions se rapportant à la politique sociale ne sont pas groupées en un seul chapitre, mais sont réparties sur l'ensemble du Traité. Il remarquera, par ailleurs, que les solutions institutionnelles retenues sont différentes d'un sujet à l'autre et confèrent aux Institutions de la Communauté des pouvoirs et tâches plus ou moins étendus. En fait, seul un nombre très limité de domaines sociaux est soumis au mécanisme institutionnel « normal » de la Communauté : proposition de la Commission, consultation des organismes consulta-

tifs, décision du Conseil prenant la forme d'un règlement ou d'une directive.

Dans cette dernière catégorie de dispositions s'inscrivent les articles 48 à 51 qui déterminent la libre circulation des travailleurs. Le droit des travailleurs d'accepter librement tout emploi offert dans la Communauté constitue un des fondements du Traité qui établit, par ailleurs, la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux ainsi que, d'une façon générale, celle des personnes. La libre circulation des travailleurs doit être assurée au plus tard à l'expiration de la période de

transition ; elle repose sur l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité. Le Conseil est chargé d'adopter les mesures nécessaires à cette fin, en statuant à la majorité simple, par voie de directives ou de règlements, sur proposition de la Commission et après avis du Comité Economique et Social.

Les rédacteurs du Traité se sont rendu compte du fait que les travailleurs ne pourraient pas exercer leur droit à la libre circulation s'ils ne pouvaient pas conserver et cumuler, lors du passage d'un pays du travailleur à l'autre, *les droits acquis en matière de sécurité sociale*. Le Traité (article 51) charge le Conseil d'adopter, à l'unanimité, sur proposition de la Commission, les mesures nécessaires à cette fin et d'établir notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayant droit la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales et le paiement des prestations aux personnes résidant sur le territoire des Etats membres, notamment dans le cas où la famille du travailleur reste dans le pays d'origine.

Le système institutionnel régissant le *Fonds social européen* (articles 123 à 127) est le même : le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée et du Comité Economique et Social, arrête les dispositions réglementaires nécessaires pour les remboursements à effectuer par le Fonds.

La même procédure institutionnelle est de rigueur pour l'établissement par le Conseil des *principes généraux* pour la mise en œuvre d'une *politique commune de formation professionnelle* (article 128), politique susceptible de contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du Marché commun.

La conception institutionnelle des articles 117 à 122 du chapitre intitulé « *politique sociale* », se distingue nettement de ce qui est exposé ci-dessus.

Ces dispositions sont introduites par une déclaration de principe (article 117) suivant laquelle les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, permettant leur égalisation dans le progrès. Ils estiment que cette évolution résultera tant du fonctionnement du Marché commun qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le Traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives. L'article 118 attribue ensuite à la Commission — et ceci sans préjudice des autres dispositions du Traité — la mission de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres dans les divers domaines sociaux et stipule que la Commission doit agir en contact étroit avec les Etats membres, par des études, des avis et par l'organisation de consultations, tant pour les problèmes qui se posent sur le plan national que pour ceux qui intéressent les organisations internationales.

En outre, dans deux dispositions de nature très spécifique, les Etats membres ne sont engagés d'assurer l'application du principe de *l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et féminins* (article 119) et de s'attacher à maintenir l'équivalence existant au moment de la conclusion du Traité, *des régimes de congés payés* (article 120).

Enfin, le Conseil statuant à l'unanimité, après consultation du Comité Economique et Social, peut charger la Commission de fonctions concernant la mise en œuvre de mesures communes (article 121). On remarquera cependant que cette disposition — appliquée jusqu'ici une seule fois pour confier à la Commission le Secrétariat de la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants — se rapproche assez de celle de l'article 155 qui indique que la Commission exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il a établies.

## II) RAISONS QUI MOTIVENT LES SOLUTIONS INSTITUTIONNELLES EXPOSEES CI-DESSUS ET PROBLEMES QUELLES POSENT SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL

### A) LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

La rédaction des dispositions concernant la libre circulation des travailleurs tient compte des nombreuses expériences acquises, dès avant l'entrée en

vigueur du Traité, dans le domaine de la migration de la main-d'œuvre, tant dans le cadre du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (article 69 de ce Traité)

qu'en vertu des nombreux accords bi- et multilatéraux. Il était donc possible et indiqué d'attribuer aux institutions communautaires un pouvoir réglementaire, c'est-à-dire, de leur confier la tâche d'arrêter des règles qui s'appliquent directement dans tout Etat membre. Cependant, l'application de ces dispositions a posé des problèmes en ce qui concerne la répartition des compétences entre les Institutions communautaires et les Etats membres.

La libre circulation des travailleurs revêt un intérêt particulier pour l'Italie désireuse de voir absorbés par les autres pays, pour le moins partiellement, ses excédents de main-d'œuvre non employée. Elle souhaitait donc que soit établie non seulement une priorité en faveur des travailleurs italiens sur les marchés du travail des autres pays, mais que cette priorité soit assurée de telle façon que les autres Etats membres ne puissent faire appel à la main-d'œuvre de pays tiers avant que ne soient employés les travailleurs disponibles en Italie.

Dans cet ordre d'idées, la Commission avait proposé de créer certains mécanismes lui permettant d'exercer une influence directe sur la politique de l'emploi des Etats membres. Cependant, ces propositions n'ont pas été retenues par le Conseil. Il a été tout d'abord souligné que les dispositions du Traité ne créaient pas une obligation pour les Etats membres de procurer un emploi à tout travailleur disponible, mais visaient à assurer aux travailleurs le droit d'occuper tout emploi effectivement offert dans la Communauté. Il ne s'agissait donc pas d'une norme concernant l'établissement d'une politique commune de libre circulation ou d'emploi, mais de dispositions créant un droit subjectif pour les travailleurs. Ce faisant, le Traité se tenait à la règle adoptée, pour d'autres domaines par exemple pour celui de la libre circulation des services. Les règlements à arrêter par le Conseil devaient par conséquent tendre à donner aux travailleurs la possibilité d'exercer effectivement ce droit. Il importait donc d'assurer une transparence aussi grande que possible des marchés du travail dans les Six pays et de réserver les emplois offerts aux travailleurs de la Communauté pendant un certain délai avant qu'ils ne puissent être pourvus de travailleurs provenant des pays tiers.

A cet égard, la question s'est posée de savoir s'il convenait d'attribuer aux Institutions de la Communauté le droit d'exercer une influence sur les décisions des Etats membres concernant l'embauchage de travailleurs provenant des pays tiers. Cette ques-

tion a reçu une réponse négative puisque en matière de main-d'œuvre, le Traité ne s'applique en effet pas aux relations des Etats membres avec les pays tiers, ni en ce qui concerne l'embauchage, ni quant à l'émigration des travailleurs. On a souligné que les mesures prises par les Etats membres dans ce domaine font partie de leur politique de l'emploi dont seule une partie concerne les migrations, étant bien entendu cependant que les Etats membres lèseraient le Traité s'ils agissaient de telle sorte que le droit des travailleurs d'accepter tout emploi effectivement offert serait mis en cause.

Dans ces conditions, les règlements arrêtés par le Conseil en matière de libre circulation des travailleurs se limitent à prévoir un mécanisme de mise en contact des offres et des demandes d'emploi. Pour assurer la transparence des marchés du travail et pour que les Etats membres soient en mesure de respecter le droit des travailleurs en matière de libre circulation, ces règles établissent une action de coordination fondée sur les renseignements, fournis par les autorités compétentes des Etats membres, sur les demandes et offres d'emploi par profession et sur les placements effectués tant en ce qui concerne les travailleurs des Etats membres que ceux des Etats non membres ; elles prévoient en outre que les Etats membres apprécient la situation de leur marché de l'emploi respectif suivant des critères uniformes.

La Commission est chargée d'établir en réunissant et analysant les indications fournies par les autorités compétentes des rapports, permettant aux Etats membres de tenir compte dans leur politique de l'emploi de la situation du marché du travail des autres Etats membres et de pourvoir, par priorité, les emplois disponibles, dans toute la mesure du possible, par des ressortissants des autres Etats membres. Enfin, elle est habilitée à étudier les mesures à prendre sur le plan de la formation professionnelle pour combler les déficits de main-d'œuvre qui seraient constatés dans telle ou telle région de la Communauté. L'examen de ce rapport par les Etats membres est effectué non pas au niveau politique, c'est-à-dire au sein du Conseil, mais au sein des organes consultatif et technique créés pour faciliter les opérations de mise en contact des offres et demandes d'emploi. Le Conseil examine par contre un autre rapport de la Commission : celui que la Commission lui présente annuellement sur les problèmes de main-d'œuvre, c'est-à-dire, un rapport sur la situation des marchés



de l'emploi dans leur ensemble. Ce rapport énumère d'ailleurs un certain nombre de mesures que la Commission estime opportunes pour parer les inconvénients constatés.

#### B) FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Les dispositions du Traité C.E.C.A. relatives aux aides à la réadaptation en faveur des travailleurs du charbon et de l'acier ont fourni le modèle pour la création du Fonds social européen. Les négociateurs étaient en effet désireux de créer un instrument qui mettrait les travailleurs à l'abri des dangers qui pourraient résulter pour leurs emplois de la création du Marché commun. En outre, l'Italie a insisté sur la nécessité d'une aide en faveur du nombre préoccupant de chômeurs dans son pays. Ainsi naissait l'idée de créer un Fonds social européen.

Pour répondre aux vœux de l'Italie d'aider les chômeurs de son pays, les dispositions du Traité ne font pas de distinction entre travailleurs devenus chômeurs avant ou après l'entrée en vigueur du Traité. Il s'était d'ailleurs avéré impossible déjà dans la C.E.C.A. de distinguer les chômeurs victimes réelles de l'établissement du Marché commun du charbon et de l'acier, des travailleurs tombés en chômage pour d'autres raisons.

Cependant, le Fonds n'agit pas de sa propre initiative : il ne décide donc pas de réaliser tel programme de rééducation professionnelle ou tel projet de reconversion. Son action se limite au remboursement, à raison de 50 %, des dépenses effectuées par les Etats membres pour la rééducation professionnelle, les indemnités de réinstallation et les aides accordées à des travailleurs touchés par des mesures de reconversion de leur entreprise. L'initiative de ces dépenses revient uniquement aux Etats membres intéressés qui agissent conformément à leur législation, législation qui est différente d'un pays à l'autre. Bien que les Institutions communautaires, et notamment le Conseil, aient donc le droit de déterminer, dans le cadre des articles 123 et 125, les conditions de remboursement et bien qu'ainsi l'action des Etats membres soit en quelque sorte stimulée, ceux-ci conservent, en fin de compte, entièrement le droit d'initiative et par conséquent, également la responsabilité des actions entreprises. Cette solution correspond à la conception générale du Traité qui réserve aux Etats membres la responsabilité tant pour la politique sociale que pour la politique économique de leur pays, et dans ce cadre pour le développement

régional. En fait, la politique économique, comme il sera évoqué plus tard, ne donne pas lieu à des décisions avec effet obligatoire des Institutions communautaires mais à une coordination, réalisée à l'unanimité au sein du Conseil.

Le Fonds social n'est donc en fait pas un organisme doté d'une personnalité juridique qui dispose — comme il est le cas pour la Haute Autorité de la C.E.C.A. — de ressources propres ; son rôle se limite à celui d'une sorte de clearing entre les dépenses des Etats membres. Dans la mesure où tous les Etats membres font des dépenses proportionnelles à celles des autres et à la clé de répartition des contributions au Fonds, aucun des pays n'en profite sensiblement. Seul si un Etat membre doit consacrer des dépenses relativement plus lourdes à la rééducation, à la réinstallation et, en cas de reconversion, à la subsistance des travailleurs, cet Etat peut en tirer un profit. C'est donc seulement dans des situations exceptionnelles que le Fonds social peut exercer son rôle d'aide au pays le plus frappé par le chômage. Or, même dans le cas de l'Italie, et malgré la contribution financière plus faible de ce pays, le Fonds n'a pas produit les effets escomptés, car l'Italie n'était pas en mesure d'affecter des sommes relativement plus importantes à l'intégration des chômeurs dans son économie que celles dépensées par les autres Etats membres pour adapter leur main-d'œuvre aux nouvelles exigences de la production industrielle.

C'est pourquoi le vœu s'est fait sentir de prendre un certain nombre de mesures pour rendre le Fonds social plus efficace. Cependant, toute proposition qui tend à donner au Fonds social une action propre, pose la question de la répartition des compétences et responsabilités entre les Institutions communautaires, d'une part, et les Etats membres, de l'autre. Les actions de rééducation et de réinstallation, tout comme celles visant la reconversion d'entreprises, relèvent tant de la politique de l'emploi, que de la politique économique y compris la politique régionale. Dans ces conditions, l'extension des compétences d'action du Fonds restera forcément limitée, puisque les Institutions de la Communauté ne peuvent pas acquérir, par le biais du Fonds social, des pouvoirs plus grands en matière de politique économique et d'emploi qu'ils ne leur sont reconnus par d'autres dispositions du Traité. Tant que les compétences des Institutions communautaires en matière de politique économique et sociale restent ce qu'elles sont, le Fonds ne pourra guère être doté de pou-

voirs d'action propres. L'étude des possibilités de confier, après la fin de la période de transition, de nouvelles tâches au Fonds social ou de supprimer certaines de ses tâches actuelles, doit tenir compte de ces limitations. Si, de cette façon le Fonds ne peut obtenir des pouvoirs d'action générale propres, son intervention pourrait être rendue plus efficace d'une autre façon. Il conviendrait de concentrer les remboursements sur certains objectifs bien définis en fonction des situations particulières. Ces objectifs devraient être déterminés en fonction de ce que sera dans le cadre communautaire la politique économique à moyen terme et la politique régionale concertées ou harmonisées. Bien entendu, les délibérations sur les politiques économiques à moyen terme et régionale devraient tenir compte des possibilités qu'offrent les dispositions du Traité concernant le Fonds social, notamment après les modifications pouvant être réalisées après la fin de la période de transition ou éventuellement plus tôt par un recours à l'article 235 du Traité.

A cette occasion, il semble opportun de jeter un coup d'œil sur la politique agricole commune. Les pouvoirs d'action des Institutions de la Communauté dans ce domaine sont nettement plus étendus que ceux qui leur sont reconnus en matière de politique économique et sociale. La mise en œuvre de la politique commune agricole aboutira nécessairement à des modifications dans la structure agricole et par conséquent à la transformation de nombreuses entreprises agricoles et à une conversion de certaines régions agricoles. La population agricole devra donc s'adapter à cette évolution. C'est pourquoi des mesures sont envisagées tendant à aider les agriculteurs à acquérir les connaissances et aptitudes nécessaires pour faire face à la nouvelle situation ; mais une aide est également nécessaire en faveur des personnes qui quittent l'agriculture afin qu'elles puissent se faire une nouvelle situation, notamment en apprenant une nouvelle profession en dehors de l'agriculture.

Les deux catégories de personnes posent des questions. L'adaptation des personnes relevant de la première catégorie peut se faire en vertu des dispositions prises dans le cadre de la politique agricole commune. Cependant, il s'agit en principe de personnes qui font l'objet de mesures de réadaptation telles que visées par le Fonds social. Le moment venu, il sera donc nécessaire de tracer en fonction de la politique retenue une ligne claire entre les mesures au financement duquel participera le Fonds social et celles qui donnent lieu à un remboursement du Fonds social.

La situation est plus claire pour la deuxième catégorie de personnes, à savoir pour les personnes qui quittent l'agriculture. En effet, elles ne relèvent plus de la politique agricole commune. La détermination des professions en dehors de l'agriculture pour lesquelles il convient de leur offrir des possibilités de formation et l'organisation de cette formation doit se faire dans le cadre de la politique d'emploi en général. Cependant, le problème du financement de la formation professionnelle à offrir à ces personnes pourrait être posé : il est un fait que la raison pour leur décision de quitter l'agriculture réside précisément dans les mesures de la politique agricole tendant à réduire le nombre des personnes occupées en agriculture. Le Traité permettrait, en effet, le recours tant au Fonds social qu'au Fonds social européen d'orientation et de garanties agricoles (F.E.O.G.A.). Il importe donc de faire en sorte qu'un double remboursement soit exclu.

Par ailleurs, il est nécessaire de coordonner la politique de l'emploi des Etats membres avec la politique agricole commune.

#### C) PRINCIPES GÉNÉRAUX POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE COMMUNE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les dispositions concernant l'établissement des principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune pour la formation professionnelle dont le mécanisme institutionnel semble au premier regard très claire, ont cependant donné lieu à des interprétations très divergentes quant à l'ampleur de l'action que les Institutions communautaires peuvent entreprendre. A nouveau, il s'agit d'une discussion sur le partage des responsabilités entre les Institutions communautaires et les Etats membres.

En 1962 et 1963, au cours de l'examen des propositions de la Commission, relatives à l'établissement des principes généraux, une partie des délégations a estimé que le Conseil était uniquement habilité à définir des principes généraux, les autres délégations estimant que le Conseil pouvait adopter également des mesures pratiques pour la mise en œuvre de la politique commune de formation professionnelle, mesures qui seraient conformément aux principes généraux retenues et qui pourraient, le cas échéant, comporter des engagements financiers pour la Communauté.

Pour faire comprendre cette situation paradoxale, il semble opportun d'exposer les deux thèses qui interprètent le texte de l'article 128 et dont la première met l'accent sur l'élément « établissement de principes généraux », tandis que la seconde insiste sur le membre de phrase « mise en œuvre d'une politique commune ». L'interprétation du texte n'est pas facilitée par le fait que l'article 118 mentionne également la formation et le perfectionnement professionnels et stipule qu'ils doivent faire l'objet d'une collaboration étroite entre les Etats membres. Les principes généraux établis effectivement par le Conseil, le 2 avril 1963, n'ont pas résolu ce différend ; en fait, les discussions se poursuivent à propos des propositions que la Commission propose de fonder sur l'article 128 les principes généraux et dont aucune n'a encore été approuvée.

Les tenants de la première thèse soulignent que le Traité charge le Conseil d'établir des principes généraux pour une politique commune dont la mise en œuvre est à la charge des Etats membres. L'article 128 ne contient à leur avis aucune disposition qui pourrait se comparer avec celles des autres chapitres du Traité confiant des compétences aux Institutions communautaires pour mener, par des mesures pratiques, une politique commune. Il ne contient notamment aucune indication sur l'ampleur des pouvoirs des Institutions communautaires, comme il est régulièrement le cas pour les autres parties du Traité établissant des politiques communes. Or, il n'est pas pensable que le Conseil et la Commission deviennent, par le jeu de l'article 128, effectivement responsables de la formation professionnelle à organiser dans les six Etats membres. Il n'y aurait autrement aucun sens à mentionner la formation professionnelle à l'article 118 comme matière relevant de la collaboration étroite entre les Etats membres. Enfin, le Traité n'a en aucun cas admis qu'une politique commune puisse être mise en œuvre par des décisions du Conseil prises à la majorité simple. Cependant, cette thèse est soutenue non seulement pour des raisons de forme, mais fondée également sur des considérations de fond. Tout d'abord, les mesures pratiques de formation professionnelle à prendre par les autorités compétentes sont en fait très étroitement liées à la politique d'emploi. Celle-ci est bien réservée à la compétence des Etats membres mais doit faire, au titre de l'article 118, objet d'une collaboration étroite entre les Etats membres. Les décisions prises par les Institutions communautaires ne sauraient donc en aucun cas

mettre en cause la responsabilité des Etats membres, de prendre, sur leur territoire, les mesures nécessaires pour faire face aux besoins de l'économie. En outre, la formation professionnelle est liée, d'une certaine manière, aux systèmes d'éducation générale. Enfin, la formation professionnelle ne vise dans la conception du Traité que les personnes jeunes ou adultes pouvant être appelées à exercer une activité professionnelle ou l'exerçant déjà, jusqu'au niveau des cadres moyens. La politique d'emploi doit par contre prendre en considération l'ensemble des besoins de l'économie y compris les besoins en personnel de niveau supérieur qui est formé par le système de l'éducation générale (notamment Universités). La première thèse aboutit donc à la conclusion que, pour toutes ces raisons, les Institutions communautaires peuvent définir des principes de caractère général mais ne peuvent en aucun cas décider des détails, ni de la mise en œuvre de mesures concrètes.

La thèse adverse soutient qu'il ne peut y avoir de principes généraux pour la mise en œuvre d'une « politique commune » s'il n'y a pas également d'action commune décidée par les Institutions communautaires, c'est-à-dire, dans le cas présent, par le Conseil, agissant sur proposition de la Commission. Une politique commune ne peut pas, selon cette thèse, être menée par les Etats membres séparément, car il s'agirait en pareil cas tout au plus de plusieurs politiques coordonnées ou harmonisées, mais non d'une politique commune. D'ailleurs, plusieurs des principes généraux selon cette thèse admettent cette interprétation ; ainsi stipule notamment le IV<sup>e</sup> principe que la Commission doit proposer au Conseil ou aux Etats membres, dans le cadre du Traité, les mesures appropriées qui pourraient s'avérer nécessaires. Or, si la Commission peut faire des propositions au Conseil, celui-ci peut également en décider. En outre, le X<sup>e</sup> principe prévoit que les actions entreprises en vue de réaliser les objectifs de la politique commune de formation professionnelle peuvent faire l'objet d'un financement commun. Tout ceci indique donc clairement que les Institutions communautaires sont habilitées à prendre des mesures concrètes en matière de politique de formation professionnelle.

Jusqu'ici, les thèses n'ont pas été conciliées : un accord est cependant intervenu sur un point important : bien que l'article 128 ne requiert que la majorité simple, on a estimé de toutes parts que les décisions sur des mesures concrètes ne devraient

en fait intervenir qu'à l'unanimité. Il a été, en effet, reconnu que le Traité ne prévoit pour aucune des politiques communes des décisions à la majorité simple, majorité requise par l'article 128.

Dans ces conditions, une solution de compromis a été suggérée, celle d'avoir recours à l'article 235. L'argumentation en est la suivante : l'article 235 stipule ce qui suit :

« Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées. »

Or, l'article 128 définit un objectif — la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle conformément aux principes généraux établis par le Conseil — mais n'indique pas les moyens permettant de mettre en œuvre cette politique. Puisqu'il ne fait pas de doute qu'une action de la Communauté est nécessaire si le Conseil en est convaincu à l'unanimité, on peut ainsi dire que les conditions nécessaires pour l'application de l'article 235 sont réunies : le Conseil, statuant à l'unanimité, peut donc prendre les décisions qui lui apparaissent opportunes. La discussion sur ce problème s'est à nouveau rallumée à propos de la seule proposition pratique que la Commission ait présentée jusqu'à présent en application des principes généraux et qui vise à assurer la formation professionnelle accélérée d'un certain nombre de travailleurs d'Italie pouvant trouver un emploi dans les cinq autres pays de la Communauté. Les crédits nécessaires pour couvrir l'ensemble des dépenses seraient inscrits au budget de

la C.E.E. puisque la Commission a estimé que le financement partiel, à raison de 50 %, par le Fonds social n'aboutirait pas à une répartition équilibrée des charges entre les six pays. L'Italie se verrait imposer des dépenses trop lourdes par rapport aux avantages que les autres pays tireraient de la réalisation du programme.

On voit bien qu'il s'agit d'une proposition de portée très limitée. Mais elle a pour conséquence que la première discussion sur l'application concrète de l'article 128 et des principes généraux ne pose pas seulement un problème de principe en matière financière mais se trouve alourdie par la question de savoir dans quelle mesure une initiative des Institutions communautaires peut, en matière de rééducation, se substituer à la responsabilité des Etats membres qui détermine l'intervention du Fonds social. Devant cette double question, il a été suggéré d'écarter toute compétence des Institutions communautaires et de réaliser la proposition de la Commission par la conclusion d'un accord multilatéral qui prendrait éventuellement la forme d'une décision des représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil ou, éventuellement, par la voie d'accords bilatéraux.

Bien qu'aucune décision ne soit encore intervenue, il est apparu que le problème devrait être examiné dans un cadre plus vaste. En effet, jusqu'à présent, aucune discussion de caractère général n'a eu lieu sur la façon de concevoir la mise en œuvre de la politique commune en matière de formation professionnelle définie par les principes généraux et notamment sur le lien qui doit être établi entre la politique d'emploi des Etats membres et l'action pouvant être entreprise éventuellement en vertu de l'article 128.

### III) LA POLITIQUE SOCIALE EN GENERAL

Si les dispositions du Traité sur la libre circulation, le Fonds social et la formation professionnelle soulèvent des difficultés institutionnelles notamment en ce qui concerne la répartition des responsabilités entre Etats membres et Institutions communautaires, les articles concernant la politique sociale proprement dite posent en outre des problèmes de compétence entre Institutions communautaires, c'est-à-dire, entre Commis-

sion et Conseil. L'article 118 réserve, sans doute possible, la responsabilité pour la politique sociale aux Etats membres tout en confiant à la Commission la tâche de promouvoir la collaboration étroite entre ceux-ci. La question se pose donc de savoir de quelle façon peut être réalisée cette collaboration et quel peut être son aboutissement.

Avant de répondre à cette question il est indiqué de jeter un coup d'œil sur les liens entre

politique sociale et politique économique et sur la position particulière de la politique sociale dans le cadre de la politique générale des Etats.

#### A) LIENS ENTRE POLITIQUE SOCIALE ET POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Tout salaire et toute prestation sociale constituent, d'une part, un revenu pour les travailleurs, et, d'autre part, un élément important du coût de la production. Au cours des négociations précédant la rédaction du Traité C.E.E., ce deuxième aspect a joué un rôle important. Plusieurs Gouvernements ont fait valoir que les charges sociales et par conséquent le coût de la main-d'œuvre, étaient très différents d'un pays à l'autre et que la situation dans un marché commun était donc, sur le plan de la concurrence, plus favorable pour les pays dont la charge était moins lourde.

Les discussions ont pris en considération deux situations. Tout d'abord, la situation dans laquelle le niveau des salaires et des charges sociales versées par l'ensemble de l'économie dans un pays est différent du niveau donné dans un autre pays. Le « Rapport Spaak » qui constituait la base des négociations sur le Traité C.E.E. constate à ce sujet que le niveau des salaires et des charges sociales d'un pays donné est lié aux conditions fondamentales de son économie telles qu'elles résultent des ressources naturelles, de la situation démographique, des charges publiques, du niveau de productivité et de certaines traditions. Après un examen approfondi de la situation dans les six pays, il a été reconnu qu'il n'était ni possible ni nécessaire d'éliminer ces différences par une action globale déterminée puisque ces différences n'aboutissaient pas à une distorsion de la concurrence : elles se trouvent compensées par les conditions générales du commerce et notamment par le taux de change.

La deuxième situation se présente si la différence entre certaines dispositions déterminées des législations nationales était susceptible de créer, au détriment d'une industrie d'un pays donné, une distorsion spécifique. Ceci serait le cas si une industrie déterminée d'un pays avait, en raison de cette différence caractérisée, à supporter à elle seule des charges plus lourdes par exemple en matière de sécurité sociale, que la même industrie dans un autre pays sans que ces charges ne soient compensées par des avantages sur d'autres plans. L'industrie du premier pays serait donc, sur le plan de la concurrence, défavorisée puisque cette

distorsion spécifique n'est pas éliminée par le jeu des conditions générales du commerce ou par le taux de change. Il était donc indispensable de munir la Communauté d'un moyen d'action pour éliminer ces distorsions spécifiques ou au moins leur conséquences néfastes, et pour éliminer d'une façon générale les obstacles à l'établissement et au fonctionnement du Marché Commun.

C'est le chapitre sur le rapprochement des législations (articles 100 et 101) qui prévoit les moyens d'action nécessaires à cette fin. Bien entendu, les dispositions de ce chapitre ont un caractère général. Elles visent toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives quelle que soit leur nature et ne s'appliquent donc pas uniquement aux dispositions de caractère social. C'est le Conseil qui est appelé d'agir, sur proposition de la Commission. En raison de l'importance des intérêts pouvant être mis en cause, le mécanisme institutionnel qui régit cette action est assez complexe. Si la disparité existant entre les dispositions en vigueur dans les Etats membres fausse les conditions de concurrence et provoque, de ce fait, une distorsion qui doit être éliminée, la Commission doit en vertu de l'article 101 entrer tout d'abord en contact avec les Etats membres. Si cette consultation n'aboutit pas à un accord, le Conseil peut arrêter, sur proposition de la Commission, les directives nécessaires pour éliminer la distorsion, en statuant à l'unanimité pendant la première étape et à la majorité qualifiée à la suite. Le chapitre prévoit, d'autre part, à l'article 100 un cas plus général : celui des dispositions nationales qui, en raison des différences qui les séparent des dispositions des autres Etats membres, ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché Commun. Si leur rapprochement apparaît indiqué, le Conseil arrête les directives nécessaires pour éliminer la distorsion statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. Il consulte tant l'Assemblée que le Comité Economique et Social si l'exécution des directives comporte une modification de dispositions législatives.

Cependant, l'article 101 n'est pas la seule disposition du Traité qui vise les conditions de concurrence déterminées par les réglementations de caractère social. Le chapitre du Traité consacré aux transports règle, d'une façon détaillée, les conditions de concurrence et a pour objectif, entre autres, l'élimination des disparités qui sont de nature à fausser substantiellement les conditions de concurrence dans ce secteur. Le Conseil a

reconnu qu'une action dans ce domaine était nécessaire et a adopté en mai 1965 une décision relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable; décision qui vise également le domaine social.

Enfin, le chapitre sur la politique agricole commune contient un certain nombre de dispositions qui appellent une action dans des domaines relevant de la politique sociale tant en ce qui concerne le relèvement du revenu individuel des travailleurs agricoles et leur emploi maximum que la coordination des efforts de formation professionnelle.

Deux autres dispositions figurant dans le chapitre de la politique sociale doivent, à ce propos, être rappelées également : celle concernant l'égalité des salaires masculins et féminins et celle relative aux congés payés. Durant les négociations, ces domaines avaient en effet retenu l'attention particulière, puisque certains Etats craignaient qu'il n'y ait une source de distorsion importante (1). Ces derniers éléments étaient donc au départ des dispositions se rapportant à la concurrence. Mais par le fait de leur intégration dans le chapitre social, elles ont acquis une signification sociale qui s'est faite sentir notamment quand les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil en décembre 1962, ont adopté leur résolution sur la réalisation de l'égalité des salaires. Ils ont alors donné à la notion d'égalité des salaires une signification bien plus large que celle visée, selon certains, par le Traité.

Il serait cependant faux de s'arrêter dans cette analyse aux aspects de la politique sociale qui exercent une influence sur les conditions de concurrence, bien que ce phénomène revêt une importance particulière dans le cadre d'une action tendant à faire disparaître les frontières douanières et de mettre en communication directe des économies qui étaient auparavant séparées.

Le progrès social ne peut s'accomplir que l'économie dans son ensemble ne suive une évolution favorable. Il existe donc un lien très étroit entre politique économique et politique sociale. Or,

(1) La France a attaché en outre beaucoup d'importance au problème de la rémunération des heures supplémentaires et a obtenu une disposition spécifique dans le protocole concernant la France joint au Traité. Cette disposition valable jusqu'à la fin de la première étape de la période de transition, n'a cependant jamais été invoquée.

l'union économique que les six pays se proposent de réaliser, ne peut se passer d'une action commune en matière de politique économique.

Cependant, la construction suivant laquelle doit fonctionner cette union économique n'implique pas le transfert des pouvoirs nécessaires pour mener la politique économique aux Institutions communautaires. Les Etats membres restent responsables de la politique économique de leur pays respectif : la politique économique est si étroitement liée à la politique générale d'un pays, à sa politique budgétaire, à ses problèmes de politique intérieure, etc... qu'il est apparu impossible d'en attribuer la responsabilité à des instances extranationales tant qu'une union politique n'était pas réalisée. Les rédacteurs du Traité ont donc choisi une solution intermédiaire en attribuant au Conseil la tâche de coordonner les politiques économiques générales des Etats membres. En ce qui concerne la définition de la notion politiques économiques générales, les délégations ont précisé que « la coordination des politiques économiques des Etats membres visée à l'article 145 du Traité C.E.E. concerne les politiques économiques entendues au sens le plus large, c'est-à-dire, la politique économique, sociale, monétaire, etc... ». Il a été souligné par ailleurs : « pour éviter une énumération, les textes français, italiens et néerlandais emploient l'expression : « politiques économiques générales ». Pour des raisons linguistiques, le texte allemand du Traité emploie l'expression « Wirtschaftspolitik » qui doit donc être entendu ainsi dans un sens plus large qu'au titre II de la troisième partie du Traité.

Les problèmes sociaux doivent donc être considérés, non seulement sur le plan national, mais également sur le plan communautaire, tant en fonction de leur mérite propre que sous l'aspect de la concurrence et de la politique économique en général.

#### B) LA POSITION PARTICULIÈRE DE LA POLITIQUE SOCIALE

Si les liens étroits entre les problèmes de caractère économique et la politique sociale apparaissent ainsi très clairement, il est nécessaire, avant de procéder à l'analyse des possibilités d'action de la Communauté, de se rappeler encore certains traits particuliers de la politique sociale.

Tout d'abord, la politique sociale de nos jours a pris une évolution particulièrement importante : d'une action limitée à l'aide et à la protection

des couches les plus déshéritées de la population, elle est devenue un instrument complexe dans le cadre de la politique générale des Etats. Bien entendu, elle vise toujours à protéger le travailleur et dans certains domaines toute la population contre les périls professionnels et les risques de la vie, mais elle englobe des actions de caractère beaucoup plus général, comme par exemple la politique des revenus et celle de l'accès à la propriété. Ce faisant, la politique sociale influence une partie toujours croissante du revenu national, et ceci suivant des critères qui ne sont pas bien entendus des critères purement économiques. Les options qui se présentent aux responsables sont déterminées par des considérations liées à la tradition, à la conception générale de la vie, aux visées démographiques et à certaines idéologies ; en d'autres termes, les décisions à prendre dépendent largement de la structure politique qui caractérise chacun des pays. Dans sa conception et son champ d'application, chacun des systèmes sociaux répond donc aux aspirations de chacun des peuples et, bien entendu, aux moyens disponibles.

Cependant, les actions déterminant la politique sociale ne relèvent pas uniquement de la responsabilité du Gouvernement ou des organes législatifs. Les partenaires sociaux en sont compétents pour une grande partie et notamment pour la fixation des salaires et d'un grand nombre de conditions de travail. La liberté des partenaires sociaux est telle que l'influence des Gouvernements sur leur action est limitée. Souvent, l'action de politique économique des Gouvernements s'en trouve entravée. Les Gouvernements sont donc obligés de composer avec les partenaires sociaux et notamment avec les syndicats des travailleurs pour pouvoir mener à bonne fin les mesures qui s'avèrent nécessaires dans l'intérêt de l'économie dans son ensemble, intérêt, qui n'est pas toujours identique à celui des organisations des travailleurs ou des organisations des employeurs ou celui des deux catégories d'organisations prises ensemble.

#### C) ACTION DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES ENTREPRISES JUSQU'À PRÉSENT ET POSITION DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES

Il résulte de l'analyse présentée dans les deux chapitres précédents que la politique sociale se trouve visée, dans le jeu des compétences des Institutions communautaires, tant par certains encouragements et initiatives de la Commission

(notamment article 118) que par l'action de coordination que le Conseil doit réaliser. Quelles sont, face à cette situation, les actions concrètes réalisées par la Commission et le Conseil et quel est le rôle des partenaires sociaux ?

#### a) Commission.

En vue de l'application de l'article 118, la Commission a procédé, au départ souvent avec l'aide du Bureau International du Travail, à un grand nombre d'études et de compilations destinées à fournir un aperçu sur la situation dans les six pays. De telles études comparatives portent par exemple sur le contenu des conventions collectives, l'arbitrage et la conciliation des conflits de travail, la durée de travail, la sécurité et l'hygiène du travail. En vertu de règlements arrêtés par le Conseil sur la base de l'article 213, elle a procédé en outre à un certain nombre d'enquêtes en matière de salaires et charges sociales. Elle a réalisé des études très complètes des systèmes de sécurité sociale des six pays. La Commission a organisé des conférences tripartites concernant le progrès technique et le Marché Commun ainsi que la Sécurité sociale. Sur un plan plus spécifique, elle a organisé une conférence consultative sur les aspects sociaux de la politique agricole commune et une table ronde sur la politique sociale dans les transports. Au cours de la conférence sur les économies régionales, les aspects sociaux de cette politique ont été examinés. Enfin, la Commission a organisé des symposiums, par exemple, sur la médecine du travail.

Dans ses rapports sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté que la Commission présente annuellement à l'Assemblée, elle dresse le bilan des événements sociaux enregistrés dans les six pays et expose son appréciation de la situation. Ses rapports annuels sur les problèmes de la main-d'œuvre résument non seulement la situation existante dans les marchés du travail et son évolution probable, mais esquissent également les mesures qui, de l'avis de la Commission, pourraient être prises pour surmonter les difficultés rencontrées.

Tous ces rapports permettent aux Etats membres et aux Institutions communautaires d'apprécier la situation et les tendances de son évolution. Bien que les administrations nationales contribuent à rassembler les données et participent, par l'envoi d'experts, à l'élaboration des dossiers, ces rapports ne constituent pas, en elles-mêmes, la collabo-

ration étroite entre les Etats membres prévue par l'article 118. En effet, la simple participation aux études et l'envoi d'experts — qui ne peuvent pas dans les groupes convoqués par la Commission engager leurs Gouvernements — ne s'achemine pas vers des actions concrètes et concertées, voire communes, des Gouvernements tendant à améliorer, dans le progrès et d'une façon harmonisée, les conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre.

La Commission a donc pris des mesures de deux sortes pour obtenir la réalisation des objectifs des articles 117 et 118.

Tout d'abord, elle a tenté de donner une forme plus concrète à la collaboration entre les ministères compétents. Elle a convoqué à cette fin des réunions des représentants des ministères responsables des questions sociales concernant l'article 118, appelées souvent réunions des hauts fonctionnaires de l'article 118. La Commission était désireuse de voir déterminés d'un commun accord et suivant un ordre de priorité, les sujets susceptibles de faire l'objet d'une collaboration étroite entre les Etats membres. Ces réunions ont abouti à des conclusions quant à certains thèmes à traiter mais elles n'ont pas permis de concilier les différentes responsabilités et impératifs résultant de la répartition des responsabilités pour l'action à mener sur le plan national et le plan communautaire, d'une part, et entre les compétences de la Commission et le Conseil de la C.E.E., d'autre part. En fait, il n'y a pas de difficulté si un thème de collaboration est choisi d'un commun accord de tous les intéressés. Mais en cas de désaccord, rien ne peut se faire. Il appartient selon certains au Conseil en tant qu'organe de la Communauté, selon d'autres aux représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil et agissant chacun sous sa propre responsabilité et non pas en qualité de membre d'un organe communautaire, de procéder à ce choix. Le problème est identique pour la suite à donner aux résultats des travaux effectués par la Commission dans les domaines choisis. En fait, dans aucun des domaines traités jusqu'à présent dans le cadre des réunions précitées, la Commission n'a saisi le Conseil ou les représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil de propositions ou de projets et ni le Conseil ni les représentants des Gouvernements n'ont pris de décisions ou d'engagements concernant des actions communes ou concertées. Les Gouvernements eux-mêmes n'ont

pris aucune initiative non plus pour réaliser leur collaboration sur le plan concret.

Le deuxième chemin choisi par la Commission pour favoriser la création de situations harmonisées dans les six Etats membres était celui d'adresser aux Etats membres des recommandations. De telles recommandations portent sur l'activité des services sociaux à l'égard des travailleurs se déplaçant dans la Communauté, sur la médecine de travail dans l'entreprise et sur l'adoption d'une liste européenne des maladies professionnelles. D'autres recommandations sont en préparation et certains projets sont dès à présent soumis à l'avis de l'Assemblée et du Comité Economique et Social.

Cependant, la Commission n'a pas fondé ses recommandations sur l'article 118, mais sur l'article 155 qui lui donne le pouvoir de formuler des recommandations sur les matières qui font l'objet du Traité, si celui-ci le prévoit expressément ou si elle l'estime nécessaire.

Ce deuxième chemin n'était pas sans appeler des appréhensions de la part de certains Gouvernements et de certaines organisations professionnelles. Ceux-ci estiment que la Commission n'est pas habilitée d'adresser des recommandations aux Etats membres puisque les moyens d'action pour les matières sociales visées par l'article 118 étaient définis d'une façon limitative par cet article : avis, organisation de consultations, etc. La Commission répond à ces arguments que l'article 155 revêt une portée générale et que l'article 118 précise expressément qu'il s'applique sans préjudice des autres dispositions du Traité. Le droit de la Commission de formuler des recommandations n'est donc nullement entamé. En outre, la Commission estime que ses recommandations ont une efficacité plus grande que les avis qu'elle pourrait formuler au titre de l'article 118. Quant à la procédure appliquée par la Commission, il est à noter que les projets de recommandation ont été soumis aux organismes consultatifs de la Communauté, l'Assemblée et le Comité Economique et Social, mais qu'ils n'ont jamais fait l'objet des consultations réciproques entre la Commission et le Conseil qui sont mentionnées par l'article 162 du Traité. Bien entendu, la Commission a consulté, souvent dans un cadre tripartite, des experts gouvernementaux, et souvent les hauts fonctionnaires de l'article 118 mentionnés ci-dessus, mais ni les experts gouvernementaux, ni les hauts fonctionnaires n'engagent leur Gouvernement dans de telles réunions.

Malgré les réserves formulées contre ces recommandations de la Commission, aucune d'entre elles



n'a jamais été refusée, aucune action devant la Cour de Justice n'a été entamée. Par contre, les Etats membres ont fait des efforts pour en tenir compte. Ainsi, ces recommandations ont eu, sans doute, une certaine utilité. Mais ni les réunions des hauts fonctionnaires de l'article 118 ni les recommandations de la Commission ont, en fait, abouti à une coopération étroite entre les Etats membres telle qu'elle existe dans d'autres domaines visés par le Traité.

#### b) Conseil.

Le Conseil composé alors des Ministres du travail a procédé à deux reprises à une discussion sur l'application de l'article 118. Ces discussions n'ont cependant pas abouti à une conclusion sur la procédure à appliquer en vue de la réalisation de la collaboration étroite entre les Etats membres. En fait, aucune proposition de procédure ne fut faite par aucun membre du Conseil et la Commission était alors désireuse de ne pas mettre en cause les réunions des hauts fonctionnaires de l'article 118. Mais les Ministres étaient unanimes à souligner les liens étroits existant entre la politique économique et la politique sociale et de préciser que l'unité de la politique sociale ne devait pas être mise en cause par des mesures spécifiques et isolées qui seraient prises, sur le plan communautaire, dans les domaines agricoles et des transports. En fait, il y a une tendance très nette de faire disparaître les régimes spéciaux établis pour tel ou tel secteur et de les intégrer dans le régime général. Ainsi se pose donc, à leur avis, le problème de la coordination des décisions pouvant être prises par les Institutions communautaires en application de certaines dispositions spécifiques du Traité concernant certains secteurs, et la politique sociale générale dont la responsabilité finale est réservée aux Etats membres.

Si, dans ces conditions, l'article 118 concernant la collaboration entre les Etats membres n'a trouvé qu'une application très limitée, l'article 145 a donné lieu à une décision du Conseil qui revêt une certaine importance pour la politique sociale : c'est la décision du 15 avril 1965 portant création du Comité de politique économique à moyen terme. Ce Comité s'est vu confier la tâche d'élaborer un avant-projet de programme des politiques économiques à moyen terme que les Etats membres et les Institutions de la Communauté entendent suivre au cours de la période considérée par ce programme (cinq ans) et visant à assurer la coordination de ces politiques. La Commission a été

chargée d'établir, sur la base de cet avant-projet, un projet de programme. Il s'agit donc d'une décision de procédure, mais elle est importante également quant au fond. A cet égard, il suffit pour l'instant de rappeler que le projet présenté par la Commission porte, conformément à l'interprétation donnée à l'article 145 lors de la signature du Traité également sur certains éléments relevant du domaine social : politique de l'emploi et de la formation professionnelle, politique des revenus, nécessité de l'adaptation structurelle de la main-d'œuvre.

Enfin, il y a lieu de mentionner la recommandation du Conseil du 15 avril 1964 adressée aux Etats membres au sujet des dispositions à prendre en vue du rétablissement de l'équilibre économique interne et externe de la Communauté. Le Conseil recommande aux Gouvernements des Etats membres d'exposer aux représentants des principaux groupes économiques et sociaux, en particulier aux partenaires sociaux, les impératifs et les principes essentiels de leur politique de stabilisation qui fait l'objet de cette recommandation. Le Conseil souhaite que les Gouvernements s'efforcent au cours de négociations avec ces groupes, de mettre en œuvre, pour la partie de l'année 1964 restant à courir et pour l'année 1965, une politique de revenus assurant autant que possible un parallélisme entre l'expansion du revenu nominal par personne active et l'accroissement en pourcentage du produit national réel par personne active.

#### c) Organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs.

Pour les travailleurs, les organisations syndicales libérales et chrétiennes ont formé des organisations européennes groupant les organisations nationales des six pays. L'organisation syndicale communiste de la France (C.G.T.) et la Confédération Générale du Travail italienne, tout d'abord hostiles à l'entreprise des Communautés européennes, ont récemment également manifesté leur intérêt et ont décidé de prendre certaines initiatives dans le cadre du Comité permanent de coordination et d'initiative pour l'unité d'action syndicale en Europe occidentale. Les organisations des employeurs se sont réunies dans l'Union des Industries de la Communauté Européenne (U.N.I.C.E.).

Les représentants tant des organisations nationales des employeurs que ceux des organisations des travailleurs C.I.S.C. et S.I.S.L. sont appelés par la Commission de participer à certains travaux

qu'elle organise. Le Conseil, sur proposition des Gouvernements des six pays, a nommé membres des nombreux comités existant en matière sociale, un certain nombre de personnalités provenant des organisations syndicales nationales. Cependant, la C.E.E. ne connaît pas la procédure prévue par le Traité C.E.C.A. suivant laquelle les membres du Comité consultatif, sont nommés sur proposition des organisations nationales reconnues comme représentatives. Il s'ensuit que les organisations syndicales européennes comme telles ne sont pas représentées dans les comités et groupes.

La C.G.T. et la C.G.I.L. réunissant un nombre très important de travailleurs en France et en Italie posent un problème particulier. Les deux organisations n'étaient, en raison de leur tendances communistes, représentées dans aucun des comités et groupes. Cependant, depuis le dernier renouvellement du Comité Economique et Social, des membres de la C.G.I.L. ont été nommés, sur proposition du Gouvernement italien, membres du Comité Economique et Social.

Les organisations européennes des syndicats chrétiens et libéraux ont, à plusieurs reprises, adopté des textes concernant des problèmes posés aux Communautés européennes et notamment la politique sociale. Dans ce dernier domaine, un certain nombre de thèses de caractère général sont énoncées, mais il manque toujours un programme concret qui se traduirait également dans l'action journalière des syndicats ouvriers sur le plan national. Au premier coup d'œil, cette carence pourrait paraître étonnante. Elle est cependant la suite du fait que les syndicats nationaux doivent agir en fonction des conditions nationales qui sont toujours encore très différentes d'un pays à l'autre. Compte tenu des avantages obtenus jusqu'à présent, l'intérêt des travailleurs ne se concentre pas partout sur les mêmes objectifs. L'ordre de priorité des revendications est différent d'un pays à l'autre et les chances d'obtenir tel ou tel avantage sont également différentes dans les six pays. Ainsi, il n'était pas possible jusqu'à présent, d'envisager dans un esprit réaliste, une lutte syndicale sur le plan européen. Cependant, la conclusion de conventions collectives européennes reste un objectif des organisations européennes des syndicats des travailleurs. Mais il ne sera possible de les conclure qu'au moment où les conditions matérielles dans le Marché Commun se seront suffisamment rapprochées, pour donner la base suffisante à une action commune. Dès ce moment, les problèmes juridiques

que pose la conclusion de ces conventions pourront être attaqués avec détermination.

Ainsi, le rôle des partenaires sociaux sur le plan européen est essentiellement consultatif, tandis que l'exercice de leurs compétences les plus importantes reste pour l'instant limité aux territoires nationaux. C'est pourquoi elles revendiquent avant tout la possibilité d'exercer une influence sur les décisions prises en matière économique qui déterminent en fait leurs conditions d'action sur le plan national.

#### D) CONCLUSIONS CONCERNANT LA SITUATION ACTUELLE

On peut tirer de ce qui est exposé ci-dessus un certain nombre de conclusions.

Tout d'abord que le Traité n'a pas défini clairement les articulations, d'une part, entre la politique économique et la politique sociale et, d'autre part, entre l'action sur le plan communautaire en matière de politique sociale générale et les mesures de caractère social à prendre dans les domaines agricoles et des transports.

Il ne définit pas non plus le degré d'harmonisation à réaliser dans le domaine social car l'article 117 précise que les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès. Cet article renvoie, quant aux moyens de réalisation, à un processus plutôt automatique et aux répercussions de l'application des procédures prévues par le Traité à des fins non sociales. Enfin, il ne répond pas à la question de savoir dans quelle mesure le rapprochement, l'harmonisation, voir l'unification des systèmes sociaux dans leur ensemble ou dans certaines de leurs parties est nécessaire ou souhaitable pour que l'union économique telle que l'envisage le Traité, puisse fonctionner et progresser.

On pourrait être tenté de dire que, dans une union économique, il est sans doute souhaitable que tous les citoyens bénéficient des mêmes avantages et des mêmes protections, et ceci indépendamment de considérations de caractère économique. Le Marché Commun n'a-t-il pas été créé pour assurer à tous le niveau de vie le plus élevé possible ? Et ne peut-on pas assurer que le niveau de vie dans les six s'est élevé considérablement dans les huit années écoulées et que ce relèvement a été sans doute favorisé par l'existence du Marché Commun ? Mais les composants de ce niveau de vie ne sont pas ressentis par tout le monde de la même façon. On constate que les systèmes sociaux

des six pays revêtent, comme il est déjà dit plus haut, certaines particularités répondant, en partie, aux conceptions spécifiques de chacun des peuples, à leurs traits individuels que le Marché Commun n'entend nullement faire disparaître. Ces particularités ne doivent pas être confondues avec des tendances nationales ; elles sont l'expression même de caractère bien précis de chacun des peuples européens. Or, ce sont ces caractères différents dont la Communauté veut tirer profit en favorisant la nouvelle répartition des activités. D'ailleurs, il existe dans chacun des six pays, des différences régionales parfois très prononcées, différences qui sont souvent la suite d'une tradition, qu'il n'est nul besoin d'effacer pour assurer l'évolution harmonieuse de l'économie de ce pays. De toute façon, certains problèmes régionaux ne sauront jamais être résolus de façon complète, puisqu'ils reposent sur des données que l'on ne peut pas foncièrement modifier : situation géographique, climat, relief, etc.

Cependant, si cette façon de considérer le problème amène la conclusion que l'harmonisation n'est nécessaire ou souhaitable que dans un certain degré et qu'elle ne doit pas rompre les équilibres existants, il est tout aussi certain que l'intégration progressive des économies favorisera par elle-même l'harmonisation progressive d'un certain nombre d'éléments des systèmes sociaux. Plus les économies des six pays se rapprochent, plus d'intérêts communs se créeront, plus de problèmes identiques seront à résoudre et plus de solutions identiques ou, pour le moins, voisines s'imposeront. La coordination des politiques économiques générales gagnera de plus en plus en importance et les liens existant entre politique économique et politique sociale auront pour conséquence que cette action de coordination portera également sur les éléments de la politique sociale qui ont une influence directe sur la politique économique ou qui sont déterminés directement par la politique économique. Le progrès économique et l'amélioration de la situation sociale doivent aller de pair. Tout le monde s'accorde à reconnaître que l'octroi d'avantages sociaux trop importants ne doit pas mettre en cause l'évolution économique et que la politique économique n'est pas une fin en soi, mais doit tendre à assurer le bien-être et notamment élever le niveau de vie de toute la population.

Sur le plan institutionnel, on pourrait par conséquent considérer que l'action de coordination des politiques économiques entreprise par le Conseil

en application de l'article 145 du Traité peut et doit porter également sur tous les éléments de la politique sociale qui sont déterminants pour la politique économique. Cependant, certains objectifs de politique sociale envisagés dans le cadre de cette coordination peuvent sans doute être réalisés par des voies différentes, voies que chacun des Etats membres devrait pouvoir choisir compte tenu des données spécifiques de la situation sociale de son pays.

Pour définir la différence entre l'action de coordination prévue par l'article 145 et la collaboration étroite entre les Etats membres en vertu de l'article 118, on pourrait partir de la différenciation mentionnée ci-dessus : la définition des objectifs de politique sociale qui sont liés directement aux politiques économiques générales peut intervenir selon la procédure de coordination prévue à l'article 145. Les mesures à prendre par les Etats membres pour atteindre ces objectifs peuvent donner lieu à la collaboration étroite exigée par l'article 118, étant entendu que cette collaboration pourra naturellement porter également sur tous les éléments de la politique sociale qui sont autonomes, c'est-à-dire, sur ceux qui ne sont pas liés à la politique économique.

Dans cet ordre d'idées, il conviendrait par exemple de définir dans le cadre de la coordination des politiques économiques des objectifs en ce qui concerne la quantité et la qualité de la main-d'œuvre nécessaire pour assurer le progrès économique. Les mesures à prendre dans le domaine de la politique sociale pour atteindre ces objectifs, sur la base des systèmes de formation professionnelle existant dans chacun des six pays, devraient se conformer aux textes arrêtés en vertu de l'article 128, et faire, dans la mesure du nécessaire, l'objet de la collaboration étroite prévue par l'article 118.

Si ce schéma peut paraître satisfaisant du point de vue intellectuel, son application pratique posera sans doute des problèmes car il ne sera pas toujours aisé de faire, pour chacun des domaines traités, la distinction proposée. Par ailleurs, il y a sans doute des domaines en matière de politique sociale qui ne sont pas la conséquence ou la condition d'une politique économique mais qui sont indépendants. C'est sur ces domaines également que doit porter la collaboration entre les Etats membres. Toutefois, les distinctions à faire ne devraient pas conduire, en pratique, à des difficultés majeures. Quelle que soit la voie choisie, celle de l'article 145 ou celle de l'article 118, l'unanimité est requise et aucun acte contrai-

gnant ne peut intervenir. Cette unanimité sera acquise si la nécessité d'une action commune ou concertée résulte de l'évolution de la Communauté, c'est-à-dire, de la convergence des intérêts qui va croissante au fur et à mesure de la réalisation de l'union économique. D'autre part, cette nécessité ne saura être construite artificiellement, par la seule volonté de faire des choses en commun. Cette coordination et cette collaboration seraient une réponse aux nécessités ressenties dans la Communauté, autrement elles n'existeront pas.

Il importe donc, notamment pour mettre en route la collaboration de l'article 118, de déterminer au fur et à mesure de l'évolution du Marché Commun les domaines dans lesquels cette collaboration est souhaitable et nécessaire et de définir pour chacun des points retenus la méthode de collaboration et son aboutissement. Le rôle de la Commission est clairement établi par les termes de l'article 118 : elle doit favoriser la collaboration entre les Etats membres qui doit être réalisée par les Gouvernements.

La tâche de déterminer les points à soumettre à la collaboration appartient donc aux représentants des Gouvernements des Etats membres. La question se pose de savoir où ces représentants peuvent au mieux remplir cette tâche. En raison des liens étroits entre politique économique et politique sociale, il semble approprié de rechercher une solution qui permette de tenir compte au mieux de ces liens. Il s'agit en fait d'une activité qui est rendue nécessaire par le jeu des clauses du Traité, par l'évolution progressive de l'union économique, sans être une compétence du Conseil. Dans ces conditions, il semble indiqué de réunir, conformément à certains précédents, les représentants des Gouvernements des Etats membres au sein du Conseil. Ils pourraient, quant à la forme de leur collaboration, choisir de cas en cas entre les possibilités suivantes : ils pourraient tout d'abord procéder à un échange de vues sur chacun des problèmes posés pour aboutir, soit à la décision qu'il ne convient pas de se coordonner, soit à une des actions suivantes :

— décision de procédure sur la façon dont un problème doit être traité ;

— constatation d'unité de vues au sujet d'un problème et de sa solution ; cette constatation n'aurait évidemment aucune conséquence juridi-

que mais permettrait aux représentants des Gouvernements des Etats membres d'indiquer leurs intentions identiques à l'égard d'une certaine situation ;

— résolution des représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil marquant d'une façon plus solennelle l'intention de réaliser parallèlement certaines mesures concrètes ;

— conclusion d'un accord multilatéral ;

— décision des représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil comportant des engagements précis étant entendu que cette décision n'entrerait en vigueur que si les Gouvernements ont fait savoir que la décision est applicable dans leurs pays respectifs conformément au droit interne ; cette décision n'est donc autre chose qu'un accord multilatéral présenté sous une forme communautaire.

Il reste le problème des consultations, d'une part, de l'Assemblée et du Comité Economique et Social et, d'autre part, des partenaires sociaux.

Bien entendu, l'article 118 ne prévoit pas que les Etats membres doivent consulter l'Assemblée et le Comité Economique et Social sur leur collaboration. Elle apparaîtra cependant souhaitable dans certains cas, mais elle sera difficile dans d'autres, notamment lorsque la collaboration n'aboutit pas à une conclusion concrète mais est caractérisée par une action continue, éventuellement au niveau des administrations nationales. Dans ces derniers cas, la Commission pourrait être priée d'informer l'Assemblée et le Comité de l'évolution de cette collaboration.

La consultation des partenaires sociaux pose des problèmes encore plus délicats, tant que les syndicats nationaux restent déterminants pour l'action revendicative dans chacun des Etats membres. Tant que des conventions collectives ne seront pas conclues sur le plan européen et tant que la situation dans les Etats membres en matière de droits syndicaux reste différente, les organisations européennes des syndicats ne pourront guère assumer un rôle comparable à celui des organisations nationales. Il conviendrait donc d'envisager dans un premier stade une forme de contact qui permette aux intéressés de faire connaître leurs vues, sans mettre en cause les responsabilités qu'ils assument actuellement et qu'ils assumeront sans doute encore pour très longtemps sur le plan national.

# LE ROLE DES POUVOIRS PUBLICS NATIONAUX DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Colette CONSTANTINIDES-MEGRET

Assistante près la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris

DEPUIS dix années déjà, le Traité instituant la C.E.E. est entré en vigueur. Les organismes qu'il a créés ont élaboré depuis cette date un nombre de normes sans cesse croissant, qui touchent aux domaines les plus divers, en vue de la réalisation d'un marché commun entre les six Etats membres.

Ces normes n'ont pas toutes les mêmes caractères juridiques, traduisant ainsi la nature complexe de ce Traité à la fois révolutionnaire et traditionnaliste. Le droit communautaire directement applicable (certains articles du Traité — les règlements — les décisions adressées aux particuliers) qui crée directement des droits ou impose directement des obligations aux particuliers et peut en conséquence être invoqué devant les tribunaux nationaux, constitue l'élément novateur de ce droit par l'ampleur des matières qu'il régit et par l'interprétation extensive qu'en donne la Cour de Justice.

Au droit communautaire directement applicable, s'oppose le droit communautaire « non directement applicable » qui se rattache plutôt à la conception traditionnelle du droit international public. Ce droit « non directement applicable » (certains articles du Traité, les décisions adressées à un ou plusieurs Etats membres, les directives) ne crée des obligations qu'aux seuls Etats membres.

C'est pour la mise en œuvre du droit communautaire non directement applicable que le rôle des pouvoirs publics nationaux est le plus important. S'agissant d'obligations imposées aux Etats

membres, ces derniers doivent arrêter un certain nombre de mesures nationales pour les exécuter dans l'ordre interne. Cette intervention présente à la fois un caractère matériel et formel : l'Etat membre prend sur le plan pratique les dispositions qui s'imposent pour respecter les obligations qui lui incombent, et en même temps, « nationalise » un acte communautaire qui, sans ce changement de nature ne pourrait pas être appliqué sur le territoire de l'Etat membre. Entre l'acte communautaire et les particuliers il y a l'écran des mesures nationales.

Toutefois, le droit communautaire directement applicable, quoique n'exigeant aucune intervention étatique de caractère formel pour acquérir force obligatoire dans l'ordre interne et être opposable aux ressortissants des différents Etats membres (1) nécessite parfois certaines mesures d'exécution nationale pour recevoir une application effective.

Cette mise en œuvre du droit communautaire

(1) On constate dans certains Etats membres une pratique fâcheuse qui consiste à reprendre les dispositions d'un règlement communautaire dans un acte normatif national (arrêté ministériel belge du 23.7.1962. *MB.*, 28.7.1962, p. 6313 qui reprend les dispositions du règlement n° 23 ; règlement grand-ducal du 11.4.1964. *Memorial luxembourgeois*, 1964, p. 642 qui reprend les dispositions du règlement n° 129/63 sur les œufs).

Cette pratique est contraire aux termes exprès de l'article 189 et risque d'avoir des conséquences néfastes sur le plan judiciaire notamment : un juge, mis en présence à la fois d'une disposition communautaire et d'une disposition nationale de même contenu aurait tendance à se fonder sur les mesures nationales plutôt que sur le règlement C.E.E. En cas de difficultés d'interprétation, il serait alors impossible de faire jouer le mécanisme de l'article 177.

directement applicable est comparable à celle qu'accomplit le pouvoir exécutif quand il prend les mesures nécessaires pour exécuter une loi nationale ; ces mesures internes complètent la disposition communautaire sans en changer la nature juridique.

Quelle que soit l'importance des deux catégories d'interventions étatiques qui viennent d'être analysées, on ne saurait toutefois limiter l'application du droit communautaire par les Etats membres à ces seules démarches. En effet, les pouvoirs publics peuvent être amenés à prendre certaines mesures nationales pour se conformer à des avis ou à des recommandations communautaires qui n'ont aucune valeur normative et qui de ce chef ne peuvent être considérées comme du droit communautaire au sens juridique du terme. Par ailleurs, le développement du droit communautaire dans des domaines de plus en plus variés et de plus en plus vastes entraîne certaines contradictions, certaines inadaptations, voire certaines lacunes dans les systèmes normatifs nationaux. Une application du droit communautaire au sens large du terme entraîne donc aussi l'adoption, de leur propre chef par les Etats membres, de mesures appropriées pour adapter leur droit aux règles communautaires.

Ces quelques considérations mettent l'accent sur le rôle primordial des Etats membres dans la mise en œuvre du droit communautaire. Le bon fonctionnement de l'ordre communautaire exige une coopération efficace et loyale des Etats membres et les amène en conséquence à prendre toute une série de mesures de nature différente suivant le degré d'initiative et de liberté d'action dont ils disposent pour ce faire. Dans cette perspective on constate que la compétence des Etats membres reste discrétionnaire lorsqu'il s'agit pour eux de se conformer à un avis ou à une recommandation qui n'implique aucune obligation ou bien lorsqu'il s'avère opportun de modifier la législation nationale pour l'adapter aux nouveaux impératifs communautaires.

Ce pouvoir discrétionnaire des Etats membres peut se trouver limité au seul choix de l'opportunité de prendre ou de ne pas prendre la mesure autorisée dans une catégorie d'actes communautaires qui comprend notamment les mesures de sauvegarde autorisées par la Commission en vertu de l'article 226 du Traité instituant la C.E.E.

Enfin, dans les cas les plus nombreux d'application du droit communautaire, la compétence des

Etats membres se trouve liée sinon quant à la forme, du moins quant au fond.

Lorsqu'une obligation est imposée aux Etats membres en vertu de dispositions communautaires, les pouvoirs publics nationaux sont tenus de prendre les mesures que ces dispositions imposent dans les conditions et suivant les modalités qui leur sont prescrites. Le défaut par les Etats membres d'exécuter effectivement et correctement les mesures prescrites par de telles dispositions constitue en effet de leur part une infraction que la Commission, ainsi que chacun des autres Etats membres peuvent poursuivre devant la Cour de Justice selon la procédure des articles 169 et 170 du Traité.

Seule cette dernière catégorie d'actes sera prise en considération dans cet article, car elle forme l'élément le plus important et le plus spécifique de ce qui constitue à proprement parler l'application du droit communautaire au sens juridique du terme.

La caractéristique essentielle de la mise en œuvre des obligations imposées aux Etats membres en vertu des diverses sources du droit communautaire réside donc dans le fait que l'intervention des autorités nationales ne constitue qu'un relais destiné à assurer l'application d'une norme qui peut devenir nationale, quant à sa forme, mais qui reste toujours communautaire quant à sa substance. Cette compétence obligatoire et liée des autorités nationales peut sans doute apparaître troublante dans la conception traditionnelle du droit public national et en particulier du pouvoir souverain des Parlements nationaux lorsque ce sont les Parlements qui « exécutent » le droit communautaire. Mais cette situation résulte de la nature même de l'ordre communautaire. Ce qui caractérise le Traité de Rome et ce qui distingue essentiellement la Communauté qu'il a créée des autres organisations internationales qui l'ont précédée, c'est l'existence d'organes communautaires au profit desquels ont été transférées des compétences qui jusque là étaient dévolues aux Etats membres.

Ce transfert de compétences est particulièrement frappant lorsque les normes communautaires sont directement applicables ; il n'en est pas moins réel et tangible lorsque les pouvoirs publics sont tenus de prendre les mesures d'exécution nécessaires au respect des obligations qui leur incombent en vertu de normes communautaires non directement applicables. C'est donc le Traité lui-même qui, en attribuant aux institutions commu-

nautaires qu'il créait certaines compétences, a, de ce chef, dépouillé les Etats membres de leur pouvoir d'appréciation et de leur compétence discrétionnaire dans les domaines transférés.

Dès lors que l'intervention des pouvoirs publics nationaux pour la mise en œuvre du droit communautaire se trouve en fait limitée à une fonction subordonnée, il y a un intérêt évident à ce qu'ils utilisent pour ce faire les mécanismes nationaux les plus simples et les plus rapides. C'est dans cette optique qu'il conviendra d'apprécier les diverses procédures nationales utilisées pour la mise en œuvre du droit communautaire.

En fait, les Etats membres hésitent sur les formules juridiques les plus propres à faire face à leurs obligations. En général, ils appliquent les procédures nationales qui seraient utilisées si les dites mesures étaient envisagées de leur propre initiative, c'est-à-dire suivant les cas la procédure exécutive ou législative.

Si par exemple le domaine des transports relève

dans un Etat membre déterminé de la compétence législative, la mesure à prendre dans cet Etat membre pour faire face à une obligation communautaire touchant à cette matière, sera en principe soumise à la procédure législative quelle que soit par ailleurs la source de l'obligation communautaire (règlement, décision à un Etat membre ou directive). Cette façon de faire qui est traditionnellement employée pour la mise en œuvre des obligations découlant pour un Etat de traités internationaux, n'est pas toujours appropriée au caractère et à la nature particulière du droit communautaire (2). Dans bien des cas les mesures à prendre devraient résulter de mécanismes juridiques simples, rapides et efficaces.

C'est sous l'angle du caractère particulier et des exigences de la mise en œuvre du droit communautaire que seront passées en revue la procédure législative et la procédure exécutive comme technique juridique d'exécution de ce droit.

### 1. — LA PROCEDURE LEGISLATIVE ET LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Il est assez difficile, en raison de divergences de constitutions de déterminer, d'une façon exhaustive pour tous les Etats membres, les matières qui ressortissent à la compétence législative. Qu'il suffise de rappeler que, sauf en France, la procédure législative est la procédure de droit commun pour souligner l'importance qu'elle revêt dans la plupart des Etats membres pour la mise en œuvre du droit communautaire (3).

L'expérimentation depuis déjà plusieurs années

(2) Dans cinq Etats membres sur six l'exécution du droit communautaire est encore compliquée par des situations juridiques particulières.

L'Allemagne est un Etat fédéral de sorte que ses compétences sont réparties entre le Bund et les Länder. Au cas où les mesures d'application sont de la compétence des Länder, faudra-t-il que chaque Land prenne pour sa part l'acte d'exécution nécessaire ?

L'Italie comprend des « Régions » qui constituent des organes et autorités jouissant de pouvoirs particuliers. Le problème se pose donc ici dans les mêmes termes que pour l'Allemagne quoique dans une mesure moindre.

Enfin la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas forment une union économique, le Benelux dont les institutions sont appelées à intervenir pour la mise en œuvre du droit communautaire.

S'il n'est pas possible dans le cadre de cet article de prendre en considération ces situations particulières, il est toutefois utile de mentionner le problème.

de cette procédure pour la mise en œuvre du droit communautaire permet d'énoncer trois remarques principales.

*Tout d'abord la procédure parlementaire est longue*, alors que les situations économiques ou les calendriers politiques exigent le plus souvent de la Communauté des réactions rapides.

On ne saurait assez rappeler que les interventions communautaires qui touchent au domaine essentiellement mouvant des activités économiques doivent être exécutées dans des délais aussi brefs que possible. Or on constate trop souvent des retards considérables dans l'application des normes communautaires, en particulier lorsque les Parlements nationaux sont amenés à intervenir en vertu des règles constitutionnelles internes.

(3) Application du règlement n° 11 du Conseil du 27.6.1960 (JOCE, 1960, n° 1121/60). Allemagne : loi du 1<sup>er</sup> août 1961 (BG BL, n° 153, 1961). Pays-Bas : loi du 27 juin 1963 (Statsblad, n° 334).

— Application des règlements agricoles en Allemagne. Règlement n° 19 du Conseil du 4 avril 1926 (JOCE, 1962, n° 933), loi du 26 juillet 1962 (BG BL, 1962, n° 455). — Règlements n° 20.21.22 du 4 avril 1962 (JOCE, 1962, p. 945 à 963), loi du 26 juillet 1962 (BG BL, 1962, p. 465) modifiée par celle du 6 août 1963 (BG BL, 1963, n° 591).

Mais, si l'exécution des dispositions communautaires n'est pas aussi rapide qu'elle devrait l'être il s'ensuivra un ralentissement général du rythme de la réalisation d'objectifs communautaires. Par ailleurs l'application non synchronisée dans les différents Etats membres des dispositions communautaires ou le maintien en vigueur d'une mesure nationale devenue incompatible avec le sort communautaire pendant la durée d'une longue procédure de modification du droit interne conduit à des discriminations contraires à l'un des principes de base du Marché Commun : le principe de non discrimination.

*En second lieu la fonction d'exécution du droit communautaire semble peu compatible avec la souveraineté parlementaire.*

Les Parlements nationaux exercent traditionnellement un pouvoir souverain et largement discrétionnaire ; ils disposent d'une façon générale des choix décisifs qui orientent la vie nationale. Or le droit communautaire s'impose aux Etats membres ; ceux-ci ne conservent pour sa mise en œuvre qu'une compétence plus ou moins liée (4).

Cette fonction subordonnée contraire à la souveraineté parlementaire engendre des réactions diverses de la part des parlements. Dans certains cas, les Parlements conscients de cette évolution ont supprimé de leur propre chef leur intervention, notamment par le vote de lois de délégation de pouvoir à l'exécutif.

Lorsque les parlements conservent cette compétence, le malaise que suscitent les conditions de son exercice risque de compromettre la mise en œuvre du droit communautaire. Il est en effet possible qu'à l'occasion des délibérations et des votes que la procédure législative implique, un débat politique s'élève qui remette en cause la disposition communautaire elle-même et son opportunité sur le plan national. Ce risque est d'autant plus grand que les Parlements en général n'ont pas participé ou n'ont participé que très indirectement à la conception et à l'élaboration des mesures communautaires qui ont été décidées et

qu'ils sont chargés de mettre en œuvre ; dans ces conditions on peut craindre que les Parlements nationaux ne soient tentés par le biais d'amendement apporté aux mesures d'exécution proposées par les Gouvernements, de modifier le contenu même de la mesure communautaire (5).

Dans cette hypothèse, comment pourrait-on sanctionner la violation du droit communautaire par les Parlements nationaux ?

La réponse à cette question constitue la troisième remarque qui peut être formulée à l'égard de la procédure parlementaire comme technique d'exécution du droit communautaire.

*La sanction de l'« insubordination parlementaire » est assez inefficace.*

Un Parlement national peut refuser de se soumettre à une obligation qui lui est imposée par un acte communautaire soit en ne votant pas les lois nécessaires, soit en votant des textes qui ne répondent pas aux obligations communautaires.

La Commission peut en pareil cas, sur le plan communautaire, engager à l'encontre de l'Etat membre coupable d'un tel manquement la procédure prévue à l'article 169 du Traité.

Si la Cour de Justice, dans son arrêt, reconnaît que l'Etat membre est en état d'infraction, quels seront les effets de cet arrêt dans l'ordre interne de l'Etat membre ? L'arrêt de la Cour n'a pas pour effet d'annuler la loi jugée illégale. L'Etat membre est seulement tenu de prendre les mesures nécessitées par le dispositif de l'arrêt. Or pour annuler un acte national illégal au regard de l'ordre communautaire il faudra l'intervention d'un nouvel acte national de même nature. Il est vraisemblable que le Gouvernement déposera alors devant les Assemblées un projet de loi abrogeant la loi reconnue par la Cour incompatible avec les dispositions communautaires. Rien ne permet d'assurer « a priori » que les Assemblées voteront ce projet... Il n'est pas impensable qu'à la suite d'amendements la nouvelle loi enfin votée soit encore incompatible avec certaines dispositions communautaires et que le cycle recommence (6).

(4) En ce qui concerne les directives on pourrait croire en lisant la définition de ces actes juridiques donnée dans l'article 189 du Traité, que la compétence des Etats membres reste assez largement discrétionnaire lorsqu'il s'agit de les appliquer. En fait l'évolution actuelle du droit communautaire tend, dans un but d'harmonisation des législations internes, à rendre les dispositions des directives de plus en plus précises et de plus en plus détaillées, limitant ainsi très largement les possibilités de choix des pouvoirs publics nationaux.

(5) En Allemagne, la 11<sup>e</sup> loi concernant la taxe sur le chiffre d'affaire du 16 août 1961 (*Bundesgesetzblatt*, 1/5.1330) n'avait pas abaissé le taux des droits perçus sur la laine peignée comme l'imposait une décision de la C.E.E.

(6) En Italie, la loi n° 103 du 10 mars 1955, considérée par la Commission comme contraire aux règles énoncées à l'article 96 du Traité a été remplacée par une nouvelle loi : la loi n° 639 du 5 juillet 1964 jugée par la Cour de justice contraire à ces mêmes dispositions.



Même si finalement le Parlement vote intégralement le projet déposé par le Gouvernement, une longue période se sera écoulée entre l'arrêt de la Cour de Justice et le vote de la nouvelle loi.

Or sur le plan interne, il est très probable que les juridictions nationales ne refuseront pas d'appliquer une disposition législative nationale en vigueur dans l'ordre interne sous prétexte que la Cour de Justice juge qu'elle constitue un manquement à une obligation communautaire. Dans la meilleure hypothèse, c'est-à-dire dans les Etats où existe un contrôle de la constitutionnalité des lois comme en Allemagne et en Italie, le juge usera peut-être de la faculté qui lui est ouverte d'un renvoi devant la Cour Constitutionnelle ; mais l'issue d'un tel recours demeure en elle-même assez douteuse.

## 2. — LA PROCEDURE EXECUTIVE ET LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Lorsque les Etats membres appliquent, pour l'adoption des mesures nécessitées par l'exécution des obligations communautaires les procédures nationales qui seraient utilisées si l'Etat en cause envisageait de prendre lesdites mesures motu proprio, il peut se faire que la matière réglementée par le droit communautaire relève en droit interne de la procédure exécutive.

Le Gouvernement est alors compétent pour arrêter les dispositions nécessaires, soit qu'il possède un pouvoir réglementaire autonome, soit que le Parlement lui ait conféré en ce domaine une délégation de pouvoir indépendante toutefois de toute référence expresse à l'exécution du droit communautaire. Seul le Gouvernement français dispose, depuis la Constitution de 1958, d'un très large pouvoir réglementaire autonome puisque toutes les matières qui ne sont pas énumérées à l'article 34 de cette Constitution comme étant du domaine de la loi, font partie du domaine réglementaire en vertu de l'article 37 de ladite Constitution. Le Gouvernement français est donc amené à prendre par décret de nombreuses mesures d'application du droit communautaire (7).

(7) Ex : décret du 9 oct. 1964 (*JORF*, 15.10.64) relatif à l'application à certains étrangers ressortissants des Etats membres de la C.E.E. des dispositions des articles 666-510 et 1006 du Code rural. Décret pris en application des deux directives du Conseil de la C.E.E. du 2 avril 1963, concernant la liberté d'établissement en agriculture.

En résumé, la procédure parlementaire apparaît donc assez peu adaptée à la mise en œuvre du droit communautaire.

Toutefois, il ne faudrait pas interpréter ces constatations d'une manière trop absolue. Il peut être légitime pour des raisons politiques en particulier de laisser leur compétence aux Parlements dans certaines matières particulièrement importantes comme les matières fiscales qui sont traditionnellement réservées au pouvoir législatif. Par ailleurs, il peut se faire que, dans certaines directives, la Communauté laisse aux Etats membres une marge de choix beaucoup plus large. L'intervention parlementaire peut retrouver alors toute sa valeur.

Si les Gouvernements disposent rarement d'un pouvoir réglementaire autonome comme en France, ils se voient souvent déléguer certains pouvoirs dans des domaines qui ressortissent normalement de la compétence du pouvoir législatif. Ces délégations de pouvoir sont spécialement fréquentes dans les Pays du Benelux. En Belgique et aux Pays-Bas par exemple, les mesures douanières sont prises par arrêtés royaux en vertu d'une délégation de pouvoir conférée à l'exécutif par le pouvoir parlementaire (8). De même dans le domaine agricole, de nombreuses dispositions ont été prises au Grand-Duché de Luxembourg par arrêté grand-ducal, le Grand-Duc tirant sa compétence d'une loi de délégation en matière économique, renouvelée chaque année par les Chambres luxembourgeoises (9).

La procédure exécutive présente, pour la mise en œuvre du droit communautaire, des avantages incontestables. Tout d'abord, elle est simple et rapide, et par là même tout à fait adaptée à des interventions économiques qui doivent être réalisées dans des délais très brefs pour être efficaces. Sa rapidité même et sa facilité de mise en œuvre

(8) Loi belge du 2 mai 1958. *M.B.*, 16/17 mai 1958, loi néerlandaise du 25 juin 1960. *Staatsblad*, 1960, n° 262.

(9) Arrêté Grand-Ducal du 8.8.1962 (*Memorial*, 1962, n° 819) qui a appliqué le règlement du Conseil n° 19 portant organisation commune du marché des céréales.

permettent en outre d'assurer la synchronisation des mesures prises dans les divers Etats membres et d'éviter ainsi toute distorsion et discrimination.

D'autre part, les Gouvernements exécutent mieux un droit qu'ils ont contribué à créer au sein du Conseil et dont ils connaissent les nécessités, les objectifs, les avantages et les limites.

Enfin, le pouvoir exécutif a pour mission spécifique d'exécuter les lois ; il a donc l'habitude d'exercer une compétence limitée par des dispositions légales, en sorte qu'il ne sera en aucune façon gêné du fait que sa compétence sera liée dans une mesure plus ou moins grande par les dispositions communautaires qu'il a pour mission et obligation de rendre applicables dans l'ordre interne.

Toutefois, en cas de crise ministérielle ou de dissolution parlementaire, la mise en œuvre du droit communautaire par le pouvoir exécutif n'est pleinement satisfaisante que si elle est considérée comme une affaire courante dont l'expédition peut toujours être assurée par le Gouvernement démissionnaire. Sinon, elle risquerait d'être frappée de paralysie pendant toute la durée de la crise qui peut être longue.

D'autre part, la procédure exécutive utilisée pour la mise en œuvre du droit communautaire n'est pas choquante, car elle ne dépouille pas les Parlements d'un pouvoir substantiel. En effet, l'exécution du droit communautaire, comme on l'a vu, est une fonction subordonnée où les possibilités de choix laissées aux Etats membres sont souvent très limitées.

Les Etats membres prennent d'ailleurs conscience progressivement des avantages de la procédure exécutive sur la procédure parlementaire pour la mise en œuvre du droit communautaire, et l'on constate d'une façon générale dans tous les Etats membres une tendance très nette au transfert de cette compétence du pouvoir législatif au pouvoir exécutif. Les modalités de ce transfert consistent principalement soit à se servir pour la mise en œuvre du droit communautaire du pouvoir réglementaire utilisé pour exécuter des lois nationales, soit à multiplier les lois de délégation du pouvoir législatif au pouvoir exécutif dans le but explicite d'appliquer certaines dispositions du droit communautaire.

La tâche spécifique du pouvoir exécutif est d'exécuter les lois nationales et de prendre à cet effet les actes réglementaires que cette exécution requiert. Certains Gouvernements ont dès lors

tendance à considérer que, pour la mise en œuvre des dispositions du droit communautaire de portée générale dont l'exécution exige l'intervention des autorités publiques nationales, ils se trouvent dans une situation analogue à celle qui caractérise l'exécution des lois nationales et que le pouvoir dont ils disposent à cet égard leur permet de prendre au même titre, par voie réglementaire, les mesures requises pour l'exécution des dispositions communautaires.

Ainsi en Italie, le Gouvernement a pris, sous forme d'un décret du Président de la République en date du 22 septembre 1963 (10) au même titre que pour l'application d'une loi, les mesures d'application requises pour la mise en œuvre de l'article 13 du règlement n° 17 du Conseil de la C.E.E. Bien que ce décret établisse un pouvoir de contrainte, le Gouvernement italien n'a pas estimé nécessaire de recourir à la procédure législative ; se fondant en particulier sur l'article 5 du Traité instituant la C.E.E. et reconnaissant d'autre part aux règlements communautaires une valeur normative comparable à celle d'une loi nationale, il a estimé être habilité à prendre par simple décret les mesures nécessaires pour l'application sur le territoire national d'une disposition contenue dans un règlement de la C.E.E.

En France, alors que pour la mise en œuvre des directives, on continue à utiliser les techniques juridiques nationales propres à la matière en cause avec des possibilités de délégations de pouvoir à l'exécutif, conformément à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement semble tenté d'« exécuter » non seulement les règlements mais aussi certaines décisions communautaires par voie de décret comme s'il s'agissait d'exécuter des lois nationales.

Cette technique d'exécution du droit communautaire se rencontre essentiellement dans le domaine agricole (11) (application de règlements communautaires) et à partir de la deuxième moitié de l'année 1964 dans le domaine douanier (12) (application de décisions communautaires). Cette technique d'exécution du droit communautaire est a priori très séduisante et présente des avantages nombreux et incontestables.

(10) *Gaz. Uff.*, 11.1.1964.

(11) Ex. : Décret n° 62-858 du 27 juillet 1962 (*JORF*, 28.7.1962) a appliqué le règlement n° 19 du Conseil de la C.E.E. portant organisation commune de marché dans le secteur des céréales.

Décret n° 64-901 du 31 août 1964 (*JORF*, 14.9.1964) a appliqué le règlement n° 16/64 du Conseil de la C.E.E. portant organisation commune de marché dans le secteur du riz.

Toutefois, cette conception de l'application du droit communautaire appelle du point de vue juridique deux observations de portée générale.

D'une part, il faut noter que le rapprochement entre la loi nationale et la norme communautaire en ce qui concerne les modalités de leur exécution risque de conduire à une assimilation plus poussée entre ces deux normes de nature différente d'introduire une confusion dans leur hiérarchie respective et de compromettre ainsi la primauté qui doit être reconnue dans l'ordre interne aux dispositions communautaires par rapport aux dispositions législatives nationales.

D'autre part, il semble douteux que cette technique juridique qui est certes légitime pour la mise en œuvre des règlements communautaires parce qu'ils sont directement applicables dans l'ordre interne de tous les Etats membres et que par leur portée générale ils sont comparables, sinon assimilables aux lois nationales, puisse être utilisée au même titre pour l'exécution de décisions ou même de directives communautaires qui ne sont pas directement applicables et dont le caractère juridique peut difficilement se comparer à celui des actes législatifs.

Si dans certains cas, le contenu d'une décision se rapproche en fait de celui d'un règlement (13) et peut dans cette mesure justifier jusqu'à un certain point les mêmes procédures de mise en œuvre, cette technique juridique a l'inconvénient de conduire à une assimilation pure et simple dans certains de leurs effets de deux types d'actes communautaires de nature et de portée très différentes.

Si donc, sur le plan juridique, cette technique d'exécution du droit communautaire doit être utilisée avec prudence et sous certaines réserves, aucune difficulté de ce genre ne s'oppose par contre à la multiplication des lois qui délèguent au pouvoir exécutif compétence pour appliquer les normes communautaires.

Si les Etats du Benelux accordent plutôt à leurs Gouvernements respectifs des délégations de pou-

voir générales, c'est-à-dire non spécifiquement destinées à la mise en œuvre du droit communautaire, en revanche, des délégations visant spécialement l'application des dispositions communautaires sont fréquemment concédées aux organes exécutifs en Allemagne, en France et en Italie.

En Allemagne, la loi autorisant la ratification du Traité instituant la C.E.E. (14) avait conféré au Gouvernement fédéral le pouvoir d'appliquer sous certaines conditions les articles 14, 16, 17 (alinéa 1), 23 (alinéa 2) du Traité ainsi que certaines dispositions des protocoles sur les huiles minérales et sur les bananes. Le 14 juin 1961 (15), une nouvelle loi douanière a été promulguée qui d'une part abroge les dispositions de la loi du 27 juillet 1957 concernant les délégations de pouvoir accordées au Gouvernement pour l'application des mesures communautaires et d'autre part les reprend à son compte en les élargissant.

Les compétences douanières du Gouvernement fédéral ont encore été étendues au fur et à mesure du développement du droit communautaire par différentes lois notamment celle du 18 août 1962 (16) qui d'un côté approuve l'accord créant une association entre la C.E.E. et la Grèce, et de l'autre donne au Gouvernement fédéral les pouvoirs pour exécuter cet accord.

En France, conformément aux dispositions de l'article 38 de la Constitution, trois lois de délégation ont été votées successivement en vue d'appliquer des mesures communautaires.

La loi n° 62-933 du 8 août 1962 (17) complémentaire de la loi d'orientation agricole n° 60-808 du 5 août 1960 a autorisé le Gouvernement à prendre « toutes les dispositions nécessaires, relevant normalement du domaine de la loi par voie d'ordonnance... afin d'assurer et de permettre l'application des décisions prises par la C.E.E. pour la mise en œuvre de la politique agricole commune » (art 24, alinéa 1).

Cette délégation de pouvoir qui expirait le 30 juin 1963, n'a pas été renouvelée. La nécessité de prolonger une telle habilitation ne s'est sans doute pas fait sentir car une seule ordonnance avait été prise en vertu de cette autorisation (modifications apportées au fonctionnement de l'O.N.I.C.).

Une loi de délégation de pouvoir a été votée

(12) Jusqu'en juin 1964 environ les décrets nationaux appliquant les décisions douanières de la C.E.E. visaient le Code des douanes et devaient en conséquence être ratifiés par le Parlement.

Depuis cette date, ces mêmes décrets ne visent plus le Code des douanes et ne sont plus ratifiés par le Parlement. Le Gouvernement français semble donc dorénavant considérer, en ce qui concerne leur exécution, ces décisions communautaires comme décrets de nature législative qui doivent être appliqués selon des procédures réglementaires.

(13) C'est ce qui arrive pour les décisions douanières qui fixent des taux.

(14) Loi du 27 juillet 1957, *BGBL*, II, 1957, p. 753.

(15) *BGBL*, I, 1961, p. 758.

(16) *BGBL*, II, 1962, p. 1141.

(17) *JORF*, 1962, p. 7967.

le 14 décembre 1964 (18) pour exécuter les directives communautaires concernant la liberté d'établissement et la libre prestation de services. Aucune ordonnance n'a encore été promulguée en vertu de cette loi dont les effets ont cessé le 31 décembre 1965.

On peut supposer que l'abstention du Gouvernement en ce domaine est liée à la crise européenne survenue le 30 juin 1965.

Une nouvelle loi de délégation a été votée pour les mêmes matières le 6 juillet 1966 (19), cette loi doit prendre fin le 1<sup>er</sup> janvier 1970. Aucune ordonnance n'a encore été prise en vertu de cette nouvelle délégation de pouvoir.

En Italie, on est en présence de deux types de lois de délégation, des lois de délégations générales votées pour la durée d'une étape de la période transitoire et des lois de délégations spécifiques aux matières douanières. Deux lois de délégation générale ont déjà été votées ; pour la première étape de la période transitoire, c'est la loi du 14 octobre 1957 (20) autorisant la ratification du Traité instituant la C.E.E. qui avait

En conclusion de cette étude sur le rôle des pouvoirs publics nationaux pour la mise en œuvre du droit communautaire, on ne peut que souligner l'importance dans tous les Etats membres du déplacement de compétences qui s'effectue en faveur du pouvoir exécutif. Toutefois, comme on l'a déjà fait remarquer au cours des développements qui précèdent, les Parlements nationaux ne sont dépouillés en ce domaine que d'une compétence subordonnée et plus ou moins liée. Ce qui semble plus grave et dont on ne peut manquer d'être frappé, c'est que ce déséquilibre institutionnel en faveur des Gouvernements se produit aussi au stade de l'élaboration des normes communautaires au moment où se posent les options importantes et où se dessinent les lignes générales de la politique économique. En effet, à Bruxelles, au sein du Conseil de la C.E.E., ce sont les Gouvernements qui décident. Bien sûr, les Parlements nationaux peuvent, avant l'ouverture des discussions, fixer certaines orientations qui limiteront les possibilités de négociation de leurs ministres. Par ailleurs, après la prise de la décision au niveau du Conseil, les Parlements d'une manière

délégué un certain nombre de compétences au Gouvernement italien ; pour la deuxième étape de la période transitoire, la loi de délégation générale qui élargissait d'ailleurs les compétences gouvernementales, n'a été votée que le 13 juillet 1965 (21) alors que le passage à cette deuxième étape s'était réalisé le 19 janvier 1962. Dans certains articles de cette loi le législateur a donc été obligé de régulariser rétroactivement un certain nombre de dispositions prises par le Gouvernement italien de façon assez peu régulière faute de délégation de pouvoir (22).

En matière douanière, la loi de délégation n° 1527 du 20 décembre 1960 (25), valable jusqu'au 31 décembre, a été prorogée par les lois n° 6 du 26 janvier 1962 (24) et n° 13 du 19 février 1965 (25). Ces lois confèrent au Gouvernement italien des pouvoirs importants pour prendre les mesures tarifaires nécessaires à l'exécution des décisions communautaires, même celles nécessitées par les décisions d'accélération et par la mise en vigueur progressive du tarif douanier commun.

générale, peuvent contrôler leurs Gouvernements et mettre en jeu leur responsabilité. Toutefois, malgré ces quelques réserves, on peut difficilement nier le rôle primordial posé par les Gouvernements des Etats membres dans la formation du droit communautaire. Le jeu des mécanismes communautaires pose donc un problème parlementaire dans le cadre d'une certaine conception de la démocratie. Cet affaiblissement du rôle des Parlements nationaux se comprend d'ailleurs sur le plan interne dans la mesure où le Traité C.E.E. a enlevé certaines compétences aux Etats membres pour les attribuer à des organes communautaires. C'est en tant qu'organe communautaire que les Gouvernements au sein du Conseil jouent le rôle de premier plan que l'on connaît. C'est donc aussi dans le cadre des institutions communautaires qu'il faudrait envisager un nouvel équilibre institutionnel, et que se posera sans doute à plus ou moins longue échéance le problème de renforcement des pouvoirs du Parlement européen à la fois au moyen d'une représentation plus large et d'un accroissement de ses compétences.

(18) Loi n° 64-1231 (*JORF*, 1964, p. 11.146).

(19) Loi n° 66-481 (*JORF*, 1966, p. 5781).

(20) *Gaz. Uff.* du 23 déc. 1957.

(21) *Gaz. Uff.* du 28.7.1965, n° 187.

(22) Faute du vote de cette nouvelle loi de délégation en temps utile, le Gouvernement italien s'était trouvé sans pouvoir notamment pour exécuter les mesures communautaires relevant de l'article 10 du Traité (trafic de perfec-

tionnement). Le recours à la procédure législative, la seule légale en l'absence d'une délégation de pouvoir en faveur de l'exécutif étant trop longue, le Gouvernement italien avait exécuté ces dispositions communautaires au moyen de circulaires administratives provisoires ; ces actes administratifs ont été légalisés grâce à la loi du 13 juillet 1965.

(23) *Gaz. Uff.* du 22 déc. 1960.

(24) *Gaz. Uff.* du 5 févr. 1966.

(25) *Gaz. Uff.* du 15 févr. 1965.

# UNE CONTRIBUTION A L'EFFORT SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DE L'EUROPE : LA DOCUMENTATION MÉCANISÉE DE L'EURATOM

A. MAUPERON

et

A. SIDET

Centre d'Information et de Documentation de l'Euratom

LE retard technologique accumulé par les pays de l'Europe occidentale fait enfin l'objet d'une prise de conscience collective. Différentes actions sont à l'étude pour tenter de rattraper ce retard, notamment dans le cadre de l'Europe des Six. Mais il est certain que le choix de ces actions, puis leur mise en œuvre, prendront du temps : les Etats-Unis consacrent, en gros, trois fois plus de crédits à la recherche et au développement que l'Europe (respectivement 22 et 7,5 milliards de dollars par an, environ), et ce n'est pas du jour au lendemain que l'Europe pourra se hisser au niveau américain. Si l'on ne considère que le développement, l'écart est encore plus grand ; or ce n'est pas la création des connaissances qui assure le progrès économique, mais leur application : encore plus que la recherche, l'utilisation d'une connaissance exige des moyens que, par sa structure même, l'industrie européenne peut rarement mobiliser.

Manque de crédits et structure industrielle mal appropriée : l'Europe technologique souffre de handicaps dont ne triomphera que lentement une politique scientifique européenne plus dynamique, ou simplement mieux coordonnée.

Or l'Europe est pressée. Son premier souci, parce qu'il est le plus facile à satisfaire, de façon peu coûteuse et immédiatement rentable, devait donc

être d'éviter les doubles emplois inutiles en matière de recherche et d'encourager l'utilisation des connaissances disponibles : c'est à ce double objectif que concourt la diffusion de l'information scientifique et technique.

Mis à part quelques rares cas isolés, la valeur de l'information scientifique ou technique est difficile à chiffrer. Des études, malheureusement très approximatives et partielles, ont montré que le chercheur moyen passe environ 30 % de son temps à se documenter. S'il s'agit d'un biologiste, cela signifie la lecture rapide de titres, références, résumés, etc. correspondant à quelque 5 000 documents par an (1), soit environ vingt par jour ouvrable ; si l'on pense que les études biologiques limitées à la seule recherche sur le cancer donnent lieu à un nombre de publications compris entre 50 000 et 100 000 par an (2), c'est donc nettement moins du dixième de la documentation publiée dans son domaine spécifique que parcourt le chercheur moyen.

On comprend alors que l'on ait pu évaluer à environ 10 % du budget de recherche et de développement américain (soit, pour 1966, à plus de

(1) Science, Government and Information. A report of the President's Science Advisory Committee. U.S. Government Printing Office. Washington 25 D.C.

(2) Bulletin of the Atomic Scientists. Febr. 1966. Don R. Svanson. On improving Communication Among Scientists.

2 milliards de dollars) le gaspillage provoqué par des doubles emplois en matière de recherche. En transposant à l'échelle européenne ce serait quelque 700 millions de dollars que l'Europe — technologiquement en retard — gaspillerait tous les

ans pour refaire des recherches déjà effectuées et recueillir des résultats déjà disponibles ! C'est à cette échelle qu'il faut mesurer la valeur réelle de l'information scientifique.

### L'AMPLEUR DU PROBLEME DE L'INFORMATION SCIENTIFIQUE

Il se publie actuellement dans le monde plus de 50 000 journaux scientifiques ou techniques. Si l'on y ajoute les textes publiés sous formes d'ouvrages, de rapports, de thèses, etc., c'est à quelque 4 ou 5 millions de documents par an que l'on peut évaluer la masse de l'information que produit aujourd'hui le monde scientifique : on conçoit qu'organiser la bonne diffusion de cette information n'est pas une mince affaire.

Assembler, conditionner puis canaliser cette « littérature » vers ceux qui sont susceptibles de l'utiliser : c'est le rôle des centres de documentation scientifique qui se sont multipliés au cours de ces dernières années.

Il n'entre pas dans le cadre de cette brève étude d'apprécier les qualités et les défauts des centres de documentation existants. Disons toutefois que leur structure, leur importance et leurs moyens sont très disparates : certains sont des instituts nationaux, d'autres sont rattachés à des universités dont la spécialisation, pour des raisons souvent historiques, s'est développée de façon importante ; d'autres encore sont mis, bien que partiellement, à la disposition du public par des entreprises privées le plus souvent pour des raisons fiscales ou commerciales.

Cette situation chaotique ne s'accompagne pas forcément d'une insuffisance en qualité : pour le plus grand nombre, les centres, pris individuellement, peuvent fournir à ceux qui les consultent d'excellents services quoiqu'on puisse à bon droit déplorer que leur prix de revient soit si élevé.

Dans la Communauté européenne, à part quelques exceptions aussi rares que notoires, les cen-

tres de documentation scientifique ont un rayonnement limité au maximum aux pays où ils sont établis et aux personnes et entreprises déjà convaincues de l'utilité de l'information. Quelques secteurs nouveaux ou privilégiés sont indiscutablement mieux servis (énergie nucléaire, recherche spatiale, aéronautique, pharmacie, défense nationale, notamment), mais même dans ces secteurs, la petite entreprise ou le chercheur isolé n'ont pas (ou peu) accès à l'information parce qu'ils en ignorent l'existence ou les possibilités et parce que les efforts faits pour diffuser cette information et éduquer ses utilisateurs potentiels sont largement insuffisants.

La grande entreprise, si elle accepte, dans une certaine mesure les échanges d'information internationaux, moins susceptibles, croit-elle, de lui porter préjudice par la concurrence accrue qui pourrait résulter, sur le plan national, d'échanges dans son propre pays, construit ses centres d'information de façon trop étroitement fonctionnelle : elle ne s'attache pas à être systématique, elle n'hésite pas à se débarrasser d'informations anciennes qui ne lui servent plus pour ses fabrications ou ses activités nouvelles ; en un mot, elle vise avant tout, égoïstement peut-être, l'efficacité et ne cherche jamais à jouer le rôle d'un service public. Or la documentation scientifique doit devenir en Europe un service public : il est de l'intérêt vital de tous que les ressources documentaires disponibles soient pleinement et systématiquement exploitées, et ceci nécessite la mise en œuvre de moyens dont seuls peuvent disposer les pouvoirs publics.

### LA DOCUMENTATION NUCLEAIRE A FAIT SA REVOLUTION INDUSTRIELLE

C'est ce qu'ont compris les rédacteurs du Traité créant l'Euratom, qui ont défini comme l'une des missions essentielles de la Commission la tâche de promouvoir la diffusion des connaissances néces-

saires au développement des sciences et techniques nucléaires.

Le Centre d'Information et de Documentation (C.I.D.) de l'Euratom fut créé à cet effet dès 1961,

et, s'il s'occupe tout d'abord de diffuser largement les connaissances acquises par la Communauté dans l'exécution de son programme de recherche, il s'attache en même temps à concevoir et à mettre en pratique des méthodes permettant une meilleure utilisation des connaissances acquises ailleurs dans le monde.

La tâche n'est guère aisée, en raison de la masse, énorme ici comme ailleurs, des documents dans lesquels se trouvent disséminés les connaissances disponibles. Bien que la technique nucléaire soit une technique ferme, elle souffre aussi de ce que l'on a appelé « l'explosion » de la littérature scientifique ; comme toute technique complexe, elle fait appel à des sciences et techniques connexes, et de plus en plus. C'est ainsi que le nombre de documents nouveaux intéressants le nucléaire est passé de 2 000 par an en 1948 à 120 000 en 1966. A ce jour, on estime à plus de 550 000 documents de toutes sortes (ouvrages, thèses, articles, rapports, etc...) le patrimoine des connaissances dont disposent les sciences et techniques nucléaires, et dont la bonne exploitation est la condition du progrès dans ce secteur.

Pour maîtriser cette masse, le C.I.D. a fait appel aux possibilités des ordinateurs électroniques, dont l'utilisation permet aujourd'hui à l'activité documentaire de faire sa révolution industrielle.

Des 3 000 ou 5 000 mots qui composent généralement un document scientifique, quelques-uns seulement, une quinzaine en moyenne, suffisent à définir ce dont traite ce document, et ce ne sont pas toujours les mots qui constituent son titre. Ces « descripteurs » de document, parce qu'ils en donnent la clé, sont appelés des « mots-clés ». La première tâche du C.I.D. a été de dresser la liste des mots-clés qui sont susceptibles de permettre l'analyse de tout document d'intérêt nucléaire : cette liste, que le jargon des spécialistes appelle un Thésaurus, est en fait un dictionnaire taillé aux mesures des sciences techniques nucléaires, et d'où sont rigoureusement bannis tous les mots inutiles (synonymes, etc...). En tout, 1 230 mots, auxquels s'ajoutent environ 3 300 noms spécifiques de composés chimiques ou d'isotopes, et 7 542 « termes additionnels » (dont l'emploi est facultatif) ont été rassemblés dans le Thésaurus Euratom que l'on a choisi d'établir en anglais, du fait que plus de 60 % des documents nucléaires publiés dans le monde sont rédigés en langue anglaise.

Une fois établi le Thésaurus Euratom, le C.I.D. s'est préoccupé de détecter tous les documents tou-

chant de près ou de moins près aux sciences et techniques nucléaires. L'expérience ayant montré que le périodique signalétique spécialisé américain « Nuclear Science Abstracts » n'en rassemble en fait que 40 % environ, 42 autres sources d'information signalétiques ont été sélectionnées (3), et le C.I.D. les exploite systématiquement, ce qui lui permet de « couvrir » environ un million de références par an, dont 20 % en moyenne sont retenues comme étant d'intérêt nucléaire. Après qu'aient été supprimés, par des moyens automatiques, les « doublons » (références à des documents déjà précédemment répertoriés), les documents retenus ou, le plus souvent, leurs résumés, sont analysés par des spécialistes travaillant sous contrats et formés aux méthodes du C.I.D. (l'U.S.A.E.C., notamment, s'est chargée de l'analyse de tous les documents signalés dans les « Nuclear Science Abstracts »). L'information que contiennent les documents retenus comme étant d'intérêt nucléaire est traduite en une quinzaine de mots-clés. Après de multiples vérifications, ces mots-clés et les références des documents auxquels ils se rapportent sont enregistrés sur les mémoires magnétiques d'un ordinateur.

A l'heure actuelle, la substance (références bibliographiques et mots-clés) de près de 500 000 documents a déjà été mise en mémoire ; c'est dans cette masse documentaire, qui s'accroît rappelons-le de plus de 120 000 documents nouveaux par an, que peuvent être retrouvées les informations répondant à une demande déterminée : au reçu d'une telle demande, les documentalistes du C.I.D. traduisent l'objet de cette demande, la « question », en un ensemble de mots-clés ordonnés suivant les règles de l'algèbre de Boole et puisés dans ce même Thésaurus Euratom qui a servi à analyser tous les documents mis en mémoire. L'ordinateur compare dans un temps record (qui peut descendre jusqu'à moins d'une minute) ces mots-clés représentant la question à tous les mots-clés (de 6 à 7 millions), de tous les documents mis en mémoire. Une imprimante rapide couplée à l'ordinateur imprime automatiquement les références des documents qui contiennent les mêmes mots-clés que ceux qui définissent la question. Il ne reste plus aux documentalistes du C.I.D. qu'à vérifier la pertinence des documents ainsi retrouvés. Le demandeur peut alors recevoir, en réponse à la question

(3) Dans des secteurs où n'existaient pas de sources signalétiques commodées, la médecine nucléaire par exemple, le C.I.D. a aidé à la création ou à l'aménagement de bulletins signalétiques aisément exploitables.

qu'il a posée, des photocopies des résumés des documents pertinents, avec les indications bibliographiques lui permettant de se procurer les documents eux-mêmes.

Dans une étape ultérieure, il est prévu de décrire en mots-clés, une fois pour toutes, le « profil d'intérêt » de chaque utilisateur du système. Périodiquement, une fois par mois par exemple, l'ordi-

nateur sera consulté et il indiquera les documents nouvellement parus et qui cadrent avec un profil d'intérêt. L'utilisateur pourra ainsi recevoir du C.I.D. une sorte de bulletin signalétique mensuel personnalisé, avec les résumés de tous les documents qui l'intéressent, et de ceux-ci seulement, au fur et à mesure de leur publication.

### UNE REALISATION COMMUNAUTAIRE

Le service mécanisé de documentation de l'Euratom est entré en novembre 1966 dans sa phase d'exploitation expérimentale. Les réactions de ses utilisateurs inspireront les petites retouches nécessaires aux méthodes adoptées, en attendant que les progrès de la technique des ordinateurs n'entraînent une amélioration plus substantielle du service rendu.

D'ores et déjà, le système de documentation automatisé de l'Euratom constitue le seul système mécanisé du monde dans le secteur nucléaire, et, par l'ampleur de la masse documentaire sur laquelle il s'appuie, le plus important système mécanisé de documentation du monde. Il faut savoir gré à la Communauté d'avoir permis sa réalisation, inconcevable, du fait des moyens qu'elle nécessite, autrement que dans un cadre communautaire.

Il faut maintenant aller plus loin. Ce qui a été fait dans le secteur nucléaire doit être étendu par la Communauté à d'autres secteurs scientifiques ou techniques. Dans quelques années, la possibilité existera d'automatiser entièrement la documentation : les machines à lire, puis les machines à traduire et à analyser, viendront nous aider à stocker, à classer, puis à retrouver rapidement les connaissances disponibles. Mais, de plus en plus, les méthodes modernes de traitement de l'information sont coûteuses à mettre en œuvre, et elles nécessitent, pour être rentables, une certaine centralisation.

Entendons-nous bien : il ne s'agit pas, bien entendu, de biffer d'un trait de plume les centres de documentation spécialisés, placés tout près des utilisateurs, parlant la même langue qu'eux et plus à même que quiconque d'apprécier leurs préoccupations et d'exprimer leurs besoins. Il s'agit d'alléger leur tâche matérielle en leur évitant d'avoir, eux aussi, à faire très exactement ce que d'autres font de leur côté, et de leur permettre ainsi de se

concentrer sur les travaux intellectuels d'analyses dans leurs spécialités. Seuls doivent être centralisés, le plus possible, les travaux mécanographiques, et l'activité des centres de documentation spécialisés n'a besoin que d'être coordonnée pour connaître toute son efficacité.

Une structure communautaire de la documentation scientifique pourrait rapidement être mise sur pied au sein de l'Europe des Six par la création d'un centre européen de l'information scientifique et technique. S'appuyant sur les organismes nationaux de documentation, ce centre :

- répartirait les efforts nécessaires pour assurer la collecte et l'analyse de tous les documents publiés dans la Communauté, chaque centre spécialisé pouvant alors se contenter de ne « couvrir » qu'une zone territoriale et scientifique ou technique bien délimitée ;

- assurerait pour le compte de tous, en liaison avec les organismes de documentation extra-communautaires, la collecte et l'analyse des documents scientifiques et techniques publiés à l'extérieur de la Communauté ;

- mettrait en œuvre les méthodes mécanographiques de traitement rapide de l'ensemble de l'information, communautaire et extra-communautaire, ainsi collectée ;

- fournirait à la Communauté, sous une forme appropriée et sélective, l'information scientifique et technique nécessaire au développement technologique.

Pour établir cette structure coordonnée, il suffirait d'élargir aux autres sciences et techniques l'expérience menée à terme par le Centre d'Information et de Documentation de l'Euratom dans le secteur nucléaire : les outils, les méthodes et les équipes existent, seule manque la décision politique de faire de l'organisation d'une meilleure diffusion des connaissances scientifiques l'objectif premier de la coordination nécessaire des politiques scientifiques des pays de la Communauté.





En 1966 nous avons accueilli à bord de nos Boeing et de nos Caravelle 2 millions et demi de passagers étrangers, ce qui représente un peu plus de la moitié de notre trafic.

## Savez-vous pourquoi nous accueillons autant d'étrangers sur nos lignes ?



Réputée pour la qualité de son service et de sa cuisine, Air France, compagnie européenne leader, offre en outre à ses passagers un ensemble de services supérieurs :

### Les vols les plus rapides vers les Amériques et l'Asie

Paris - Los Angeles ..... 9115 km : 11 h 50  
 Paris - Rio de Janeiro ..... 9155 km : 11 h 50  
 Paris - Buenos Aires ..... 11 200 km : 14 h 55  
 Paris - Tokyo ..... 13 450 km : 18 h 50  
 Tous vols en correspondance de et vers les grandes villes européennes.

### Cinéma bilingue, musique privée sur tous les vols long-courriers

• Les meilleurs films internationaux en couleurs sur grand écran (en version anglaise ou française à votre choix). • Concerts stéréophoniques ou musique haute-fidélité par écouteurs individuels.

### Les vols les plus fréquents vers le continent américain

20 villes américaines sont desservies directement par Air France : au total 42 vols hebdomadaires, tous en quadrimoteurs Boeing 707.

**TOUS CES AVANTAGES EXPLI-  
 QUENT POURQUOI 97,5 % DES  
 PASSAGERS D'AIR FRANCE  
 ONT ÉTÉ SATISFAITS EN 1966.\***

### Aide efficace du Welcome Service pendant tout votre séjour

Dans tous les centres de tourisme ou d'affaire, une hôtesse vous attend au "Welcome Service" de l'aéroport et de l'Agence Air France pour répondre à toute question pratique ou vous aider à résoudre tout problème imprévu.

### Aide complète pour organisation de voyages spéciaux

Tarifs très réduits, conditions de séjours très avantageuses, etc. pour groupes, collectivités ou associations voyageant pour raisons professionnelles, touristiques ou touristico-professionnelles. Contactez votre Agent de Voyages ou Air France.

*à votre service*

# AIR FRANCE

LE PLUS GRAND RÉSEAU DU MONDE

\* Enquête effectuée par le Pr. Miroux auprès d'un échantillon de 15 000 voyageurs : 97,5 % des passagers se sont déclarés satisfaits ou très satisfaits ; 2,5 % peu satisfaits ou mécontents.

# **BANQUE NATIONALE DE PARIS**

**SIÈGE SOCIAL**  
**16 Boulevard des Italiens**  
**PARIS**

Pour exploiter pleinement les possibilités que vous ouvre le MARCHÉ COMMUN, vous devez résoudre de multiples problèmes.

Nos Services COMMERCE EXTERIEUR et MARCHÉ COMMUN ont spécialement été créés pour vous y aider.

Grâce à la présence de la BANQUE NATIONALE DE PARIS dans certains pays de la C.E.E. (succursales de Bruxelles et de Sarrebruck, bureau de représentation à Francfort-sur-le-Main), et aux liaisons permanentes qu'ils entretiennent avec le réseau de ses correspondants à l'étranger, nos Services :

**" COMMERCE EXTERIEUR et MARCHÉ COMMUN "**

mettent à votre disposition une documentation abondante et constamment renouvelée. Ils vous facilitent vos prospections et vos entrées en relations. Ils vous permettent de rechercher plus sûrement et de conclure plus facilement des accords de représentation, de fabrication, de spécialisation. Enfin ils facilitent vos investissements et vos implantations dans la Communauté Européenne.

Consultez nos Services COMMERCE EXTERIEUR et MARCHÉ COMMUN.